

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО: экономика, право, управление

Федеральный научно-практический журнал. ПИ № ФС77-54879 от 26 июля 2013 г.

№ 4 / 2018

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ

Шугрина Е.С. Муниципальная собственность как ключевой элемент экономической основы местного самоуправления..... 3

Ильиных А.В. О некоторых проблемах разграничения муниципального имущества между муниципальными образованиями разного уровня: правовой аспект 8

РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

Швецов А.Н. Можно ли остановить «маятник» массированных трансформаций муниципального пространства?..... 13

Макарцев А.А. Развитие территорий как средство обеспечения их потенциала..... 19

Скрипкина Т.Б. Проблемы статистического исследования инфраструктуры городов Российской Федерации 22

ПОЛНОМОЧИЯ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УСЛУГИ

Щепачёв В.А. Правовое регулирование вопросов благоустройства территории муниципальных образований. Проблемы и пути их решения 25

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ВЛАСТИ, БИЗНЕСА И ОБЩЕСТВА

Тхабисимова А.А., Цапко М.И. Участие населения в решении вопросов изменения территорий муниципальных образований: тенденции отказа от прямого волеизъявления 31

Нудненко Л.А. Проблемы правовой регламентации опроса граждан в системе местного самоуправления Российской Федерации 34

Чесноков А.В. Народное финансирование как механизм финансирования проектов, важных для местных сообществ 37

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Кожевников О.А. Некоторые акценты в институте ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления по современному законодательству..... 41

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

Лексин В.Н. К столетию «кончины» русского земства..... 45

Главный редактор:

Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС (Москва)

Редакционный совет:

Бабичев Игорь Викторович, доктор юридических наук, руководитель аппарата комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, заведующий базовой кафедрой государственного и муниципального управления Российского государственного социального университета (Москва);

Бялкина Татьяна Михайловна, доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж);

Виноградов Вадим Александрович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Всероссийского государственного университета юстиции (Москва);

Гриб Владислав Валерьевич, доктор юридических наук, профессор (Москва);

Каранатова Лариса Геннадиевна, доктор экономических наук, доцент, декан факультета дополнительного профессионального образования ВШГУ, Северо-Западный институт управления (Санкт-Петербург);

Кидяев Виктор Борисович, президент Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО), член комитета Государственной Думы по аграрным вопросам, первый заместитель руководителя фракции «Единая Россия» (Москва);

Киричук Степан Михайлович, доктор социологических наук, профессор, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (Москва);

Кожевников Олег Александрович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, заместитель начальника правового департамента администрации города Екатеринбурга;

Кокотов Александр Николаевич, доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда Российской Федерации (Санкт-Петербург);

Колесников Алексей Маркович, заместитель директора Высшей школы государственного управления РАНХиГС (Москва);

Лексин Владимир Николаевич, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук (Москва);

Сачук Татьяна Викторовна, доктор экономических наук, профессор, заведующая кафедрой экономики и финансов Карельского филиала РАНХиГС (Петрозаводск);

Чаннов Сергей Евгеньевич, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права, Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина (Саратов);

Швецов Александр Николаевич, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук (Москва);

Шомна Елена Сергеевна, доктор политических наук, профессор кафедры местного самоуправления факультета социальных наук и Высшей школы урбанистики имени А.А. Высоковского Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Москва)

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ для публикации основных результатов диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук по юридическим и экономическим дисциплинам.

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ) **eLIBRARY.RU**

Учредитель: Издательская группа «Юрист»
Адрес редакции / издателя:
115035, г. Москва,
Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7
E-mail: avl@lawinfo.ru
Центр редакционной подписки:
(495) 617-18-88 (многоканальный)
Подписной индекс: АРЗИ — 93650.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Физ. печ. л. 6,0.
Тираж 1000 экз. Цена свободная.
Номер подписан в печать 12.09.2018.
Номер вышел в свет 10.10.2018.
Плата с авторов за публикацию статей не взимается.
ISSN 2500-0349

Отпечатано в типографии
«Национальная полиграфическая группа».
248031, г. Калуга, ул. Светлая, д. 2
Тел. (4842) 70-03-37
Полная или частичная перепечатка материалов без письменного разрешения авторов статей или редакции преследуется по закону.

MUNICIPAL PROPERTY: economics, law, management

Federal Scientific Practical Journal. PI No. FC77-54879 dated July 26, 2013

No. 4 / 2018

MUNICIPAL PROPERTY

- Shugrina E.S.** Municipal Property as the Key Element of the Economic Basis of Local Self-Government..... 3
- Ilyinykh A.V.** On Some Issues of Demarcation of Municipal Property between Municipal Structures of Various Levels: a Legal Aspect 8

TERRITORY DEVELOPMENT

- Shvetsov A.N.** Can the Pendulum of Mass Transformations of the Municipal Environment Be Stopped? 13
- Makartsev A.A.** Development of Territories as a Means of Securing Their Potential 19
- Skripkina T.B.** Issues of Statistic Research of the Urban Infrastructure in the Russian Federation 22

POWERS AND MUNICIPAL SERVICES

- Schepachev V.A.** The Legal Regulation of Issues of Improvement of the Territory of Municipal Structures. Issues and Solutions..... 25

INTERRELATION BETWEEN THE GOVERNMENT, BUSINESS AND SOCIETY

- Tkhabisimova L.A., Tsapko M.I.** Involvement of the Population in Solution of Issues of Changing of Territories of Municipal Structures: Tendencies of Refusal of Direct Expression of Will..... 31
- Nudnenko L.A.** Issues of the Legal Regulation of Polling of Citizens in the System of Local Self-Government of the Russian Federation 34
- Chesnokov A.V.** Crowdfunding as a Mechanism of Financing of Projects Important for Local Communities 37

JUDICIAL PRACTICE

- Kozhevnikov O.A.** Some Emphases in the Institution of Liability of Local Self-Government Authorities and Officials under Modern Laws 41

PAGES OF HISTORY

- Leksin V.N.** On the 100th Anniversary of the End of the Russian District Councils (Zemstvo)..... 45

Editor-in-Chief:

Shugrina Ekaterina S., Doctor of Law, Professor, Director of the Center of Support and Follow-Up of Local Government Authorities of the Higher School of Public Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (HSPA RANEPa) (Moscow)

Editorial Board:

Babichev Igor V., Doctor of Law, Manager of the Administration of the Committee of the State Duma for Federal Structure and Local Government Issues, Head of the Basic Department of State and Municipal Management of the Russian State Social University (Moscow);

Byalkina Tatiana M., Doctor of Law, Assistant Professor, Head of the Department of the Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of the Voronezh State University (Voronezh);

Vinogradov Vadim A., Doctor of Law, Professor, Director of the Constitutional and Municipal Law Department at the All-Russian state University of justice (Moscow);

Grib Vladislav V., Doctor of Law, Professor (Moscow);

Karanatova Larisa G., Doctor of Economics, Assistant Professor, Dean of the Additional Professional Education Faculty of the HSPA, North-West Institute of Management (Saint Petersburg);

Kidyayev Viktor B., Chairman of the Committee of the State Duma for Federal Structure and Local Government Issues, Chairman of the All-Russian Congress of Municipal Formations (ACMF) (Moscow);

Kirichuk Stepan M., Doctor of Sociology, Professor, First Deputy Chairman of the Committee of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation (Moscow);

Kozhevnikov Oleg A., Doctor of Law, Professor of the Constitutional Law Department at the Urals State Law University, Deputy head of legal Department of administration of Ekaterinburg;

Kokotov Alexandr N., Doctor of Law, Professor, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation (Saint Petersburg);

Kolesnikov Alexey M., Deputy Director of the Higher School of Public Administration of the RANEPa (Moscow);

Leksin Vladimir N., Doctor of Economics, Professor, Leading Researcher of the Institute of Informatics and Management of the Russian Academy of Sciences (IPI RAN) (Moscow);

Sachuk Tatiana V., Doctor of Economics, Professor, Director of the Economics and Finances Department of the Karelian Branch of the RANEPa (Petrozavodsk);

Channov Sergey E., Doctor of Law, Professor, Director of the Employment and Labor Law Department, Stolypin Volga Region Institute of Administration (Saratov);

Shvetsov Alexandr N., Doctor of Economics, Professor, Deputy Director of the Institute of Informatics and Management of the Russian Academy of Sciences (IPI RAN) (Moscow);

Shomina Elena S., Doctor of Political Science, Professor of the Department of Local self-government of the Social Sciences Faculty of Vysokovsky Graduate School of Urbanism of the National Research University Higher School of Economics (Moscow)

The magazine is recommended by the Higher Assessment Commission of the Ministry of Education for the publication of the main results of theses for the degree of candidate and doctoral degrees in legal and economic disciplines.

Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index eLIBRARY.ru **eLIBRARY.RU**

Founder: Jurist Publishing Group
Address of the Editorial Staff/Publisher:
115035, Moscow, Kosmodamianskaya nab.,
26/55, building 7
E-mail: avtor@lawinfo.ru
Center of the reduction subscription:
(495) 617-18-88 (multichannel)
Subscription Code: United catalogue — 93650

Format 60x90/8. Offset printing.
Offset paper No. 1. Physical printing sheet 6,0
Circulation 1000 copies. Free price
Edition approved for printing 12.09.2018.
Edition printed 10.10.2018.
No charge from authors for publication
of the articles.
ISSN 2500-0349

Printed by National Polygraphic Group Ltd.
248031, Kaluga, Svetlaya Street, 2
Tel. (4842) 70-03-37
Full or partial copy of materials
without written permission of the authors
of the articles or editorial staff is subject
to legal prosecution.

Муниципальная собственность как ключевой элемент экономической основы местного самоуправления

Шугрина Екатерина Сергеевна, доктор юридических наук, профессор, Центр местного самоуправления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС), кафедра конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) [eshugrina@yandex.ru]

119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 82, учебный корпус 9, каб. 1602

В статье анализируются понятие и элементы экономической основы местного самоуправления. Формулируются основания возникновения и прекращения права муниципальной собственности. Показывается, что на имущественную базу муниципального образования надо смотреть не только в контексте профильности активов, их целевого назначения, но и с позиции достаточности для осуществления соответствующих функций, в том числе для выполнения публичных обязательств. Не меньшее значение имеют и инструменты управления имуществом, привлечения частных инвестиций, используемые органами местного самоуправления.

Ключевые слова: экономическая основа, муниципальная собственность, инвестиционная привлекательность, муниципально-частное партнерство, концессионное соглашение, территориальный бренд.

Municipal Property as the Key Element of the Economic Basis of Local Self-Government

Shugrina Ekaterina S., Doctor of Law, Professor, Local Self-Government Center of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

The article analyzes the concept and elements of the economic basis of local self-government. The author states the grounds for the origination and termination of the municipal property right. It is shown that the property basis of a municipal structure has to be reviewed not only from the standpoint of the profile and designation of assets, but also from the position of sufficiency for exercising of the corresponding functions including discharge of public obligations. The property management, private investment attraction instruments applied by local self-government authorities are of equal importance.

Keywords: economic basis, municipal property, investment appeal, municipal private partnership, concessionary agreement, territorial brand.

Если взять за точку отсчета союзный закон о местном самоуправлении¹ и проанализировать все последующие российские законы о местном самоуправлении, то можно обнаружить, что во всех использовался термин «экономическая основа местного самоуправления».

Так, в союзном законе 1990 г. этот термин использовался в названии второго раздела, а в ст. 1 этого раздела уже использовался иной термин — «экономическая база местного самоуправления». Экономическую базу местного самоуправления составляли природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), коммунальная и иная собственность, служащая источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворения потребностей населения соответствующей территории (ст. 8 Закона).

В законе РСФСР о местном самоуправлении 1991 г.² (далее — Закон РСФСР № 1550-1) этот подход в целом был сохранен. Экономическую базу местного самоуправления составляли природные ресурсы (земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир), муниципальная и иная собственность, служащая источником получения доходов местного самоуправления и удовлетворения потребностей населения соответствующей территории (ст. 36 Закона). Даже поверхностный анализ показывает, что речь уже идет не о коммунальной, но

муниципальной собственности, исчезло указание на социально-экономические интересы населения.

В Федеральном законе о местном самоуправлении 1995 г.³ (далее — Закон № 154-ФЗ) подход уже существенно изменился. В Законе констатируется, что экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также в соответствии с законом иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования (ст. 28 Закона № 154-ФЗ).

В действующем законе 2003 г. о местном самоуправлении⁴ (далее — Закон № 131-ФЗ) говорится, что *экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований* (ч. 1 ст. 50 Закона № 131-ФЗ). Таким образом, федеральный законодатель называет три основных элемента экономической основы местного самоуправления: муниципальная собственность; средства местных бюджетов; имущественные права муниципальных образований.

Легального определения термина «имущественные права» нет. В качестве примера можно привести

¹ Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» // СПС «КонсультантПлюс».

² Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

определения, содержащиеся в комментариях к ст. 49 Закона № 131-ФЗ. Имущественные права — субъективные права, связанные с владением, пользованием и распоряжением имуществом, а также с материальными (имущественными) требованиями, которые возникают между участниками гражданского оборота по поводу распределения этого имущества и обмена (товарами, работами, услугами, деньгами, ценными бумагами и др.). Имущественными правами являются правомочия собственника, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, сервитуты (вещные права) и обязательственные права (вытекающие как из договорных, так и из внедоговорных обязательств)⁵. Авторы другого комментария обращают внимание на то, что данный термин, как гражданско-правовой, имеет сложную структуру и включает в себя не только права на муниципальное имущество, но и права на пользование и распоряжение объектами, находящимися в государственной собственности и переданными в управление органам местного самоуправления⁶. В соответствии со ст. 125 ГК РФ органы местного самоуправления могут самостоятельно приобретать и осуществлять имущественные права.

Термин «муниципальная собственность» появился в Законе РСФСР № 1550-1. В ст. 37 говорилось, что муниципальная собственность является достоянием населения соответствующей территории. И тут же перечислялись объекты, которые могли находиться в муниципальной собственности: средства местного бюджета, местных внебюджетных и валютных фондов, муниципальный жилищный фонд, нежилые помещения в домах муниципального жилищного фонда, объекты инженерной инфраструктуры и другие объекты, непосредственно осуществляющие коммунальное обслуживание населения и находящиеся на соответствующей территории, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. В муниципальной собственности могли находиться земельные участки, горные отводы, природные объекты (водоемы, леса, луга и другое), ценные бумаги и другие финансовые активы, нежилые помещения, предприятия, другие имущественные комплексы, учреждения народного образования, культуры, здравоохранения, а также имущество, необходимое для удовлетворения коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории.

В действующем Законе № 131-ФЗ принципиально иной подход. О «достоянии населения соответствующей территории» ничего не говорится, используется более сложная юридическая конструкция. Так, в соответствии со ст. 215 Гражданского кодекса РФ имущество, принадлежащее на праве собственности го-

родским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью; от имени муниципального образования права собственника осуществляют органы местного самоуправления. Иными словами, *собственником муниципальной собственности является муниципальное образование, от имени которого действуют органы местного самоуправления*. Содержание термина «муниципальное образование» как населенной территории раскрывается в законодательстве о местном самоуправлении. Таким образом, и в действующем законодательстве предусматривается, что муниципальная собственность принадлежит населению (является достоянием) соответствующей территории, хотя используются совершенно иные средства юридической техники для выражения этого подхода.

В Законе № 131-ФЗ не приводится перечень объектов или имущественных комплексов, которые могут находиться в муниципальной собственности, как это было в Законе РСФСР № 1550-1. Вместо этого в основу ст. 50 положен *принцип целевого назначения имущества* — «имущество вслед за полномочиями». Иными словами, в составе муниципальной собственности может находиться то имущество, которое необходимо для осуществления соответствующих полномочий (ч. 1 ст. 50 Закона № 131-ФЗ). Непрофильное имущество подлежит отчуждению или реперофилированию (ч. 5 ст. 50 Закона № 131-ФЗ).

Попутно следует заметить, что поскольку у разных видов муниципальных образований разный перечень вопросов местного значения, разный объем полномочий, то и состав муниципальной собственности реально различается.

В первоначальной редакции ст. 50 Закона № 131-ФЗ перечень имущества, которое могло находиться в муниципальной собственности, носил закрытый характер, что вступало в противоречие с иными нормами. Исследуя данный вопрос, Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что, перечисляя имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, федеральный законодатель не ограничивает их в возможности иметь в собственности и иное имущество, предназначенное для осуществления возложенных на них полномочий (Определение Конституционного Суда РФ от 02.11.2006 № 540-О).

*Право муниципальной собственности возникает или прекращается по следующим основаниям, предусмотренным законами и иными нормативными правовыми актами*⁷.

1. Основания, предусмотренные в Гражданском кодексе РФ. Речь идет в первую очередь о различных гражданско-правовых сделках (купля-продажа, дарение и др.). Особую категорию дел составляют дела, связанные с приобретением права муниципальной собственности на бесхозяйное имущество. Дело

⁵ Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. (Автор комментария к ст. 49 — Н.А. Пешин).

⁶ Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. А.П. Жуковской. М., 2016.

⁷ См. подр.: Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 2014. С. 264–279; Баженова О.И. Правовые основы формирования имущественной базы местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 3. С. 3–9.

в том, что обратиться для постановки на учет бесхозяйного имущества могут только органы местного самоуправления (ст. 225 Гражданского кодекса РФ). Правоприменительные органы зачастую это отождествляют с обязанностью получить такое имущество в муниципальную собственность (особенно это касается имущества, представляющего опасность для жизни или здоровья человека, угрозу безопасности — бесхозяйные скотомогильник, трансформаторные станции, шлюзы и т.п.).

Нужно назвать и такие основания, как изъятие для муниципальных нужд, безвозмездная передача имущества в муниципальную собственность. Эти механизмы регулярно исследуются в судебной практике. По мнению Конституционного Суда РФ, жилищный фонд социального использования, детские дошкольные учреждения и объекты коммунальной инфраструктуры используются не только в его частных интересах, но и в интересах населения, подлежащих защите со стороны государства. Поэтому отношения, связанные с обеспечением функционирования и сохранения целевого назначения указанных объектов, носят публично-правовой характер. Законодатель вправе определять, что те или иные объекты, необходимые для жизнеобеспечения населения, в процессе конкурсного производства подлежат передаче соответствующему муниципальному образованию. Тем самым реализуется и распределение между разными уровнями публичной власти функций социального государства (Постановление от 16.05.2000 № 8-П).

Единственным гражданско-правовым основанием прекращения права муниципальной собственности является приватизация, предполагающая переход имущества в частную собственность.

2. Приобретение муниципальной собственности в порядке разграничения государственной собственности на федеральную государственную собственность, государственную собственность субъектов РФ, муниципальную собственность. Основной нормативный акт — Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1, согласно которому объекты государственной собственности, указанные в приложении 3 к постановлению, независимо от того, на чьем балансе они находятся, передаются в муниципальную собственность. Судебная практика, связанная с применением данного постановления, приводит к тому, что органы местного самоуправления понуждают принимать в муниципальную собственность имущество, которое не может находиться на их балансе в силу ст. 50 Закона № 131-ФЗ, а также имущество, находящееся в плохом состоянии, без надлежащих документов и т.п.; суды зачастую указывают на невозможность выдвижения каких-либо требований (выделение денег на содержание или приведение в надлежащее состояние имущества, наличие необходимых документов и т.п.).

3. Приобретение/прекращение права собственности на имущество в связи с проводимой реформой по разграничению полномочий между разными уровнями публичной власти (государственная собственность становится муниципальной или наоборот).

Данный порядок регулируется Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» (далее — Закон № 122-ФЗ) и многократно был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Конституционный Суд РФ, в частности, подчеркнул, что общий порядок передачи имущества от одного публичного собственника к другому в связи с перераспределением публичных полномочий и независимо от состава публично-территориальных субъектов, выступающих участниками такой передачи, и направления движения находящегося в публичной собственности имущества предполагает при его реализации соблюдение общих принципов и гарантий, к числу которых относятся наличие волеизъявления всех заинтересованных субъектов и согласованность действий соответствующих уполномоченных органов, что обуславливает учет позиции органов местного самоуправления и в том случае, когда муниципальное образование выступает в роли получателя имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, т.е. при передаче имущества из федеральной собственности в собственность муниципальную. Безоговорочное принятие муниципальных образований дополнительные расходы на их содержание и существенно препятствовать реализации конституционных функций местного самоуправления. При этом сами местные сообщества оказывались бы, по существу, объектом государственной деятельности, что не согласуется с их конституционно-правовым статусом субъекта права на осуществление муниципальной власти, гарантируемым, в частности, правом на судебную защиту и запретом на ограничение прав местного самоуправления (Постановление Конституционного Суда РФ от 30.06.2006 № 8-П, Определения от 07.12.2006 № 542-О, от 04.12.2007 № 828-О-П).

4. Приобретение/прекращение права муниципальной собственности в результате разграничения имущества между разными видами муниципальных образований. Данный порядок также регулируется Законом № 122-ФЗ. В ст. 11.1 Закона № 122-ФЗ предусматривается, что разграничение имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами, городскими округами с внутригородским делением, внутригородскими районами осуществляется правовыми актами субъектов РФ, принимаемыми по согласованным предложениям органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

Таким образом, видно, что все многообразие оснований возникновения/прекращения права муниципальной собственности можно разделить на две группы, имеющие гражданско-правовой и публично-правовой характер. Их различия связаны, в частности, с возмездностью, добровольностью. Хотя в последнее время, благодаря складывающейся правоприменительной практике, эти различия в ряде случаев стираются.

На имущественную базу муниципального образования надо смотреть не только в контексте профильности активов, их целевого назначения, но и с позиции достаточности для осуществления соответствующих функций, в том числе для выполнения публичных обязательств. Не меньшее значение имеют и инструменты управления имуществом, привлечения частных инвестиций, используемые органами местного самоуправления.

Так, в последнее время существенно активизировалась дискуссия об упразднении унитарных предприятий. Значительную роль в ней играет Федеральная антимонопольная служба России; Минстрой России последовательно предлагает упразднить все муниципальные унитарные предприятия в сфере ЖКХ и перейти на концессионные соглашения⁸.

В «Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013–2024 гг.» (утв. Президиумом ФАС России 03.07.2013) говорится о том, что ликвидация государственных и муниципальных унитарных предприятий во всех конкурентных секторах экономики является одной из мер устранения избыточного государственного регулирования. В Докладе Госсовета о приоритетных направлениях деятельности субъектов РФ по содействию развитию конкуренции в Российской Федерации констатируется, что многие компании с государственным и муниципальным участием работают на конкурентных рынках, деятельность на которых не относится к выполнению социально значимых публичных функций. Как правило, называются примерно такие недостатки унитарных предприятий: производительность труда работников унитарных предприятий в среднем в 4,5 раза ниже, чем у работников организаций иных организационно-правовых форм. «Защищенный спрос» на продукцию предприятия, дополнительные возможности для его капитализации собственником имущества, невозможность поглощения неэффективных предприятий, отсутствие рыночных сигналов для смены неэффективной управленческой команды и низкая эффективность процедур банкротства унитарных предприятий исключают возможности рыночного контроля предприятия и негативно отражаются на конкуренции⁹.

⁸ См., напр.: URL: http://www.minstroyrf.ru/press/minstroy-rossii-vyshel-s-initsiativoy-po-uprazdneniyu-gupov-i-mupov/?sphrase_id=581922

⁹ Доклад о приоритетных направлениях деятельности субъектов Российской Федерации по содействию развитию конкуренции в Российской Федерации. М., 2018. С. 16–17.

В июле 2018 г. Правительством РФ внесен проект Федерального закона № 508673-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу обеспечения бесперебойного тепло-, водоснабжения и водоотведения». Предлагаемые изменения направлены на запрет создания государственных или муниципальных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, государственных и муниципальных учреждений для осуществления видов деятельности в сферах теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения. На первое место выходят совершенно новые тренды в сфере управления собственностью, связанные с эффективностью управления, основанного на постоянном мониторинге. Начали формулироваться новые принципы распоряжения собственностью: «умная» приватизация, «объясняй или продавай»¹⁰ и др.

Вместе с тем надо обратить внимание на то, что не во всех муниципалитетах есть возможность обеспечить конкуренцию, да и не во всех сферах она возможна — социальные обязательства государства никто не отменял. Поэтому в Указе Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» используются более корректные формулировки, говорится о необходимости сокращения доли хозяйствующих субъектов, учреждаемых или контролируемых государством или муниципальными образованиями, в общем количестве хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на товарных рынках. Тем не менее тенденция очевидна.

В последние годы довольно активно стала формироваться практика по привлечению инвесторов в то, что называется общественной инфраструктурой (образование, здравоохранение, дороги, благоустройство, ЖКХ). Привлечение частных инвесторов к решению, по сути, публичных задач — это совершенно новый вызов, потому что до этого государство всегда брало на себя ответственность за них. По оценкам специалистов Центра государственно-частного партнерства, в России на сегодня реализуется 2,5 тыс. проектов муниципально-частного партнерства. Из них 2 тыс. — проекты в сфере коммунального хозяйства (преимущественно тепло- и водоснабжение), остальное — проекты в социальной сфере, транспортного обслуживания населения и обращения с твердыми бытовыми отходами¹¹.

Эксперты, выступившие на панельной дискуссии «Муниципально-частное партнерство в России: текущее состояние и тренды», отметили, что развитие механизма муниципально-частного партнерства обусловлено следующим. Во-первых, спрос на про-

¹⁰ Радыгин А.Д., Абрамов А.Е., Аксенов А.А., Ильясова Г.У. и др. Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 гг. и до 2035 г.: аналитический доклад. Центр стратегических разработок. М., 2018. С. 33–35; Доклад о приоритетных направлениях деятельности субъектов Российской Федерации... С. 30.

¹¹ Гай О.Ю. Обзор выступлений участников панельной дискуссии «Муниципально-частное партнерство в России: текущее состояние и тренды» // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 35.

екты МЧП на местном уровне в сфере ЖКХ вызван прямым требованием законодательства о заключении концессионных соглашений. Во-вторых, когда есть потребность создать объект социальной инфраструктуры (школу, детский сад, дом культуры, парк), но эти объекты нельзя создать чисто как частные. В-третьих, когда речь идет о передаче существующего имущества или снятия с себя нагрузки, которая профильной для муниципалитета не является. Например, в России порядка 20 концессионных соглашений заключено в отношении банно-прачечных комплексов — для российских муниципалитетов в современных реалиях концессия оказалась единственным способом привлечь частные инвестиции и отказаться от убыточного МУП в эксплуатации бани¹².

Специалисты констатируют, что в федеральном законодательстве четко не определены организационно-правовые формы публично-частного партнерства, поэтому предлагают выделять следующие: собственно государственно-частное и муниципально-частное партнерство; концессии; публично-частное партнерство на основе отношений аренды государственного или муниципального имущества; инвестиционные договоры; участие в капитале; иные (или смешанные) формы (например: бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными и муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями; залог имущества, находящегося в муниципальной собственности; долгосрочная аренда муниципального имущества; создание совместных юридических лиц; предоставление муниципальных гарантий хозяйствующему субъекту и др.)¹³.

Тема *инвестиционной привлекательности территории муниципального образования* является важной и многоаспектной, предполагающей не

только практическую деятельность органов власти, но и разработку новых юридических конструкций.

В качестве примера деятельности органов местного самоуправления можно привести работу органов местного самоуправления некоторых сельских поселений, которые считают важными публикацию ежегодно обновляемого плана создания объектов необходимой для инвесторов инфраструктуры в муниципальном образовании и порядка предоставления информации для размещения на инвестиционной карте субъекта РФ, наличие доступной инфраструктуры для размещения производственных и иных объектов инвесторов (промышленных парков, технологических парков, бизнес-инкубаторов, инвестиционных площадок, территорий кластерного развития), разработку и размещение в открытом доступе инвестиционного паспорта муниципального образования¹⁴. Кстати, на важность такой деятельности указывается и в вышеназванном Докладе о развитии конкурентоспособности.

Примером создания новой юридической конструкции, важной для повышения инвестиционной привлекательности региона, является создание механизма юридической *регистрации бренда территории*. Так, в июле 2018 г. в Государственную Думу был внесен проект Федерального закона № 509994-7 «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации», который предусматривает регистрацию так называемых региональных брендов. Регистрация муниципальных брендов важна не только для охраны и защиты собственно бренда, но и как стимул для повышения инвестиционной привлекательности соответствующей территории, а в ряде случаев и как определенная возможность пополнения доходов местных бюджетов. Последнее особенно важно для так называемых малых городов и исторических поселений.

¹² Там же. С. 36.

¹³ См. подр.: Кабанова И.Е. Муниципально-частное партнерство: специфика, правовое регулирование, примеры и проблемы реализации // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е.С. Шугриной. М.: Проспект, 2017. С. 354–355.

¹⁴ Коваленко Р.П. Развитие инвестиционного климата на территории сельского поселения «Село Некрасовка» Хабаровского муниципального района Хабаровского края // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 40–43.

Литература

1. Баженова О.И. Правовые основы формирования имущественной базы местного самоуправления / О.И. Баженова // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 3. С. 3–9.
2. Гай О.Ю. Обзор выступлений участников панельной дискуссии «Муниципально-частное партнерство в России: текущее состояние и тренды» / О.Ю. Гай // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 35–39.
3. Кабанова И.Е. Муниципально-частное партнерство: специфика, правовое регулирование, примеры и проблемы реализации / И.Е. Кабанова // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления; под ред. Е.С. Шугриной. М.: Проспект, 2017. С. 354–355.
4. Коваленко Р.П. Развитие инвестиционного климата на территории сельского поселения «Село Некрасовка» Хабаровского муниципального района Хабаровского края / Р.П. Коваленко // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2018. № 1. С. 40–43.
5. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. 672 с.

О некоторых проблемах разграничения муниципального имущества между муниципальными образованиями разного уровня: правовой аспект

Ильиных Алексей Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент, декан факультета экономики и права, заместитель заведующего кафедрой государственно-правовых дисциплин Челябинского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
[iav@chel.ranepa.ru]
454077, г. Челябинск, ул. Комарова, д. 26

Статья посвящена правовому анализу сложившихся процессов разграничения муниципального имущества между муниципальным районом и поселениями, а также между городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами, входящими в его состав. Дана характеристика особенностей и отдельных элементов процедуры разграничения муниципального имущества между различными уровнями публичной власти, подведены итоги сложившейся правоприменительной практики с позиции правового регулирования, обозначены основные проблемы, требующие дальнейшего решения.

Ключевые слова: муниципальное имущество, территориальные основы местного самоуправления, органы местного самоуправления, муниципальный район, поселение, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район, вопросы местного значения.

On Some Issues of Demarcation of Municipal Property between Municipal Structures of Various Levels: a Legal Aspect

Ilyinykh Aleksey V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Dean of the Faculty of Economics and Law, Deputy Head of the Department of State and Legal Disciplines of the Chelyabinsk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

The article is devoted to legal analysis of prevailing processes of delimitation of municipal property between municipal area and settlements, as well as between the urban district with the interurban Division and vnutrigorodskimi areas within its composition. The characteristic features and the individual elements of the procedure of delimitation of municipal property among the different levels of public authorities, summed up the prevailing practice of legal regulation of the position, the main issues requiring further action.

Keywords: municipal property, territorial foundations of local self-government, local self-government bodies, municipal district, settlement, city urban district with intra-urban division, urban district, issues of local significance.

Современное конституционно-правовое регулирование вопросов разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в России базируется фактически на трех основных правовых актах: Конституции РФ, Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 184-ФЗ) и Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее — Закон № 131-ФЗ).

Разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти достаточно подробно урегулировано ст. 71–76 Конституции РФ. Одновременно ст. 12, 130–132 устанавливается самостоятельность местного самоуправления в реше-

нии вопросов местного значения в пределах, предусмотренных законодательством РФ. Дальнейшее подробное регламентирование вопросов, касающихся разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти в России, осуществляется в Законах № 184-ФЗ и 131-ФЗ.

В настоящее время более 1300 актов федерального уровня затрагивают отношения в сфере местного самоуправления³. На уровне субъектов РФ также осуществляется регулирование муниципального имущества.

Наличие в России двухуровневой модели местного самоуправления обуславливает необходимость разграничения муниципального имущества между муниципальным районом и поселениями, городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами, входящими в их состав. И этот вопрос становится одним из самых важных при выстраивании муниципально-правовых отношений и реформировании всего местного самоуправления на современном этапе.

Со вступлением в силу Закона № 131-ФЗ, внесшего серьезные изменения в организацию местного самоуправления и уравнявшего в правах

¹ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 05.02.2018) // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 30.12.2015) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Авеков В.В. Управление государственным имуществом // Экономист. 2006. № 10. С. 38–46.

все муниципальные образования, начался процесс разграничения муниципальной собственности между муниципальными образованиями различных типов (видов). Формирование муниципальной собственности муниципальных образований, сложившейся на основе данного закона, было связано в первую очередь с перераспределением и разграничением государственного и муниципального имущества. Этот процесс включал два аспекта:

— перераспределение имущества между Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями;

— разграничение имущества прежних муниципальных образований между новыми муниципальными образованиями разных типов (видов): муниципальными районами, городскими и сельскими поселениями, городскими округами.

Под разграничением имущества, находящегося в муниципальной собственности между муниципальными районами и поселениями, городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами, входящими в их состав, понимается процедура изменения правовой принадлежности (статуса) объектов муниципального имущества указанных муниципальных образований, где осуществляется безвозмездная передача прав собственности на объект муниципального имущества от одного муниципального образования другому⁴.

Разграничение муниципального имущества проводится в целях обеспечения законности в использовании отдельных видов имущества муниципальными районами, поселениями, городскими округами, сохранности, а также развития, эффективного функционирования и использования объектов муниципального имущества в интересах населения, проживающего в муниципальном образовании, для наиболее полного материального обеспечения исполнения возложенных на органы местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения⁵.

Органы местного самоуправления вправе принимать муниципальные правовые акты по вопросам осуществления полномочий по участию в процедуре разграничения муниципального имущества, а также по разграничению объектов муниципального имущества. Само же разграничение муниципального имущества между муниципальным районом и поселениями, городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами, входящими в их состав, основывается на признании эконо-

мической самостоятельности муниципальных образований.

Для организации управления городом, население которого достаточно велико, на его территории могут формироваться внутригородские муниципальные образования. В научной литературе уже достаточно активно обсуждался статус городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов и отмечались проблемы при разграничении имущества⁶. В случае территориального деления городских округов в уставе города требуется определить статус внутригородских муниципальных образований (районов, округов и т.д.), разграничить полномочия между городскими органами местного самоуправления и органами местного самоуправления внутригородских территорий, определить порядок разрешения споров между органами местного самоуправления, порядок образования, объединения, преобразования или упразднения внутригородских образований, установления или изменения их территорий. Регламентация данных вопросов в уставе города вытекает из интересов обеспечения необходимой степени централизации в управлении городом, планомерного и целостного развития городского хозяйства и социальной инфраструктуры⁷.

Разграничение муниципального имущества осуществляется с учетом следующих принципов:

— соответствие разграничения муниципального имущества установленному законодательством РФ разграничению полномочий по решению вопросов местного значения между муниципальным районом и поселениями, городским округом с внутригородским делением и внутригородскими районами, входящими в их состав;

— целевой характер использования муниципального имущества, необходимого для осуществления

⁴ Пятков Д.В. Субъекты права муниципальной собственности // *Цивилистические заметки* : сб. науч. ст. / отв. ред. Д.В. Пятков. Барнаул : Алтайский гос. ун-т, 2017. С. 85–100.

⁵ Рукавишников С.О. Организация мероприятий по управлению муниципальной собственностью в Российской Федерации // *Современные проблемы управления и регулирования: теория, методология, практика* : материалы II международной научно-практической конференции (г. Пенза, 23.01.2017) : сб. науч. ст. / под общ. ред. Г.Ю. Гуляева. Пенза, 2017. С. 154–156.

⁶ Бабичев И.В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях // *Конституционное и муниципальное право*. 2015. № 3. С. 43–48 ; Баженова О.И. Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов // *Конституционное и муниципальное право*. 2015. № 3. С. 49–55 ; Ежукова О.А. Проблемы развития городских округов в свете новейших реформ муниципального законодательства (по материалам «круглого стола») // *Конституционное и муниципальное право*. 2015. № 1. С. 45–52 ; Ильиных А.В. Проблемы определения правового статуса внутригородских районов // *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук*. 2017. Т. 17. Вып. 1. С. 106–119 ; Его же. Проблемы учета мнения населения при создании городского округа с внутригородским делением: правовой аспект // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2017. № 9. С. 39–43 ; Его же. Реформа местного самоуправления в действии: от территориальных преобразований к изменению организационно-правовых основ // *Социум и власть*. 2015. № 2 (52). С. 62–67 ; Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? // *Конституционное и муниципальное право*. 2015. № 4. С. 68–71.

⁷ *Местное самоуправление: теория и практика* / под ред. Г. Люхтерпиндт. 2-е изд.-е, изм. и доп. М. : Фонд Ф. Науманна, 2012. С. 14.

возложенных на органы местного самоуправления полномочий;

— оптимальное использование объектов муниципального имущества исходя из их назначения, в процессе решения вопросов местного значения и осуществления органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий;

— территориальная принадлежность объектов муниципального имущества к муниципальному образованию, являющаяся определяющим фактором в процессе разграничения муниципального имущества между муниципальными образованиями в случае, если целевое назначение объекта, находящегося в муниципальной собственности, соответствует установленному федеральным законодательством перечню видов имущества, которое может находиться как в собственности муниципального района, так и в собственности поселения или городского округа, а также если объект муниципального имущества позволяет решать вопросы местного значения нескольких муниципальных образований;

— оптимизация структуры объектов муниципального имущества в интересах обеспечения экономического роста муниципальных районов, поселений, городских округов;

— приоритет разграничения муниципального имущества между муниципальными районами, поселениями, округами перед процедурой приватизации;

— равенство прав муниципальных образований при осуществлении процедуры разграничения муниципального имущества;

— соблюдение процедуры гласности и прозрачности проводимых процедур при разграничении муниципального имущества, за исключением процедур, разглашение сведений которых не допускается законодательством;

— договорные отношения между муниципальными образованиями в процессе разграничения муниципального имущества;

— подотчетность и подконтрольность всех участников процесса разграничения⁸.

Если обратиться к практике субъектов РФ, то все виды имущества (в соответствии со ст. 50 Закона № 131-ФЗ) разграничены между муниципальными районами и входящими в их состав городскими и сельскими поселениями в 20 субъектах РФ, а по отдельным видам муниципальное имущество разграничено в 48 субъектах РФ.

Федеральное законодательство установило исчерпывающий перечень видов муниципального имущества, а также критерии отнесения отдельного имущества к имуществу, находящемуся в муници-

пальной собственности. В общих чертах данный перечень обозначен в ст. 50 Закона № 131-ФЗ.

Это имущество, предназначенное:

— для решения вопросов местного значения;

— осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;

— обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативно-правовыми актами представительного органа муниципального образования;

— объектов культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения;

— решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами⁹.

Анализ опыта реализации федерального законодательства позволяет выявить некоторые проблемы, которые мы постараемся обозначить:

1. Разграничение имущественных комплексов между уровнями публичной власти, а также между муниципальными образованиями.

Действующие нормы, регулирующие перечень вопросов местного значения, зачастую не позволяют точно определить, какое имущество должно остаться в собственности конкретного муниципального образования, какое подлежит передаче или приватизации. Перечень вопросов местного значения постоянно уточняется и расширяется;

2. Передача имущества в собственность поселений и муниципальных районов.

Современный процесс передачи имущества в собственность поселений и муниципальных районов значительно затрудняет несвоевременное и неполное законодательное регулирование порядка безвозмездного перераспределения имущества между муниципальными образованиями на федеральном и региональном уровне;

3. Совершенствование правового регулирования порядка разграничения имущества.

Анализ правоприменительной практики выявляет необходимость совершенствования правового регулирования порядка разграничения имущества между уровнями публичной власти, а также между муниципальными образованиями. Необходима также разработка методических рекомендаций для отнесения объектов имущества, с учетом их целевого назначения и на основании установления определенного комплекса критериев, к тому или иному виду публичной собственности, а также собственности муниципальных образований разного типа;

4. Особенность возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности.

⁸ Гаммершmidt А.А., Кобцева О.Н. Основные проблемы управления муниципальным имуществом // Экономика и управление: актуальные вопросы теории и практики : материалы права III международной семьи научно-практической конференции : сб. науч. ст. Краснодар, 2016. С. 84–88.

⁹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Положения Закона № 131-ФЗ требуют принятия специального закона, устанавливающего особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества;

5. Недостаточно четкое распределение компетенции между уровнями публичной власти в результате приводит к тому, что органы местного самоуправления исполняют полномочия, присущие органам государственной власти. Зачастую имеет место обязанность органов местного самоуправления осуществлять полномочия, выходящие за пределы местного самоуправления, и, как следствие, недостаточная финансовая, кадровая и материальная обеспеченность;

6. Ответственность муниципальных образований должна быть соразмерна наличию финансовых ресурсов. Отсутствие должного финансирования является корнем многих муниципальных проблем. При этом в надзорных органах доминирует тот взгляд, что любое положение Закона № 131-ФЗ безусловно и обязательно к исполнению, суды выносят решения, основанные на том, что отсутствие финансовых средств не является основанием для их неисполнения.

К сожалению, в настоящее время имеет место несоразмерная перечню решаемых вопросов финансовая обеспеченность, обеспеченность материальными средствами, особенно с учетом того, что перечень вопросов местного значения постоянно расширяется¹⁰;

7. Роль местного самоуправления в условиях нехватки средств сводится не к самоорганизации и саморазвитию, а к уравнительному распределению ограниченных ресурсов и «латанию дыр». Это подрывает экономические устои самоуправления;

8. К числу проблем, от решения которых во многом зависят темпы развития муниципальных образований, а значит и общегосударственная модернизация экономики и общества, относится и кадровая проблема, связанная с нехваткой на местах квалифицированных специалистов, готовых работать в сфере местного самоуправления и управления имуществом.

Важнейшим условием для обеспечения достойного уровня качества жизни граждан и развития государства в целом является устойчивое соци-

ально-экономическое развитие муниципальных образований. Для решения этой задачи необходима перестройка принципов межбюджетных отношений, направленная на расширение финансовой самостоятельности муниципалитетов, их возможности влиять на укрепление доходной части местных бюджетов.

Проанализировав проблемы местного самоуправления, можно предложить следующее решение.

Для решения проблемы недостаточно четкого распределения компетенции между уровнями власти предлагаются мероприятия организационного характера по совершенствованию муниципального управления:

— совершенствование существующей нормативно-правовой базы взаимодействия органов власти, задействованных в управлении муниципальным имуществом;

— четкое разграничение полномочий и ответственности между органами власти и в его муниципалитетах в нормативно-правовых документах.

Внедрение указанных организационных мероприятий совершенствования муниципального управления будет способствовать повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления, повышению качества муниципального управления и, как следствие, повышению качества управления муниципальным имуществом¹¹.

Таким образом, подводя итоги проведенного анализа, можно констатировать, что проблемы, связанные с формированием муниципальной собственности и совершенствованием имущественных отношений, требуют дальнейшего изучения и законодательного урегулирования. Необходимо их постепенное решение на основе достижения общественного согласия между органами публичной власти всех уровней и населением. При этом основными принципами следует считать необходимость повышения эффективности использования муниципального имущества и улучшение качества обслуживания населения.

¹¹ Гафарова А.Д. Проблемы права эффективности управления муниципальным имуществом и перспектива его развития // Россия Молодая : материалы VIII Всероссийской, 61-й научно-практической конференции молодых ученых (Кемерово, 19–22.04.2016) : сб. науч. ст. / отв. ред. О.В. Тайлаков. Кемерово: КузГТУ, 2016. С. 547.

¹⁰ Рукавишников С.О. Указ. соч.

Литература

1. Авеков В.В. Управление государственным имуществом / В.В. Авеков // Экономист. 2006. № 10. С. 38–46.
2. Бабичев И.В. Городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы: новые юридические конструкции как возможный инструмент развития местного самоуправления на соответствующих территориях / И.В. Бабичев // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 43–48.
3. Баженова О.И. Об участии муниципальных образований в управлении развитием территории в контексте реформы городских округов / О.И. Баженова // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 3. С. 49–55.

4. Гаммершмидт А.А. Основные проблемы управления муниципальным имуществом / А.А. Гаммершмидт, О.Н. Кобцева // Экономика и управление: актуальные вопросы теории и практики : материалы III международной научно-практической конференции : сб. науч. ст. Краснодар, 2016. С. 84–88.
5. Гафарова А.Д. Проблемы эффективности управления муниципальным имуществом и перспектива его развития / А.Д. Гафарова // Россия Молодая : материалы VIII Всероссийской, 61-й научно-практической конференции молодых ученых (Кемерово, 19–22.04.2016) : сб. науч. ст. ; отв. ред. О.В. Тайлаков. Кемерово : КузГТУ, 2016. 547 с.
6. Ежукова О.А. Проблемы развития городских округов в свете новейших реформ муниципального законодательства (по материалам «круглого стола») / О.А. Ежукова // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 1. С. 45–52.
7. Ильиных А.В. Проблемы определения правового статуса внутригородских районов / А.В. Ильиных // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2017. Т. 17. Вып. 1. С. 106–119.
8. Ильиных А.В. Проблемы учета мнения населения при создании городского округа с внутригородским делением: правовой аспект / А.В. Ильиных // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 9. С. 39–43.
9. Местное самоуправление: теория и практика / под ред. Г. Люхтерхандт. 2-е изд-е, изм. и доп. М. : Фонд Ф. Науманна, 2012. 633 с.
10. Пятков Д.В. Субъекты права муниципальной собственности / Д.В. Пятков // Цивилистические заметки : сб. науч. ст. ; отв. ред. Д.В. Пятков. Барнаул : Алтайский гос. ун-т, 2017. С. 85–100.
11. Рукавишникова С.О. Организация мероприятий по управлению муниципальной собственностью в Российской Федерации / С.О. Рукавишникова // Современные проблемы управления и регулирования: теория, методология, практика : материалы II Международной научно-практической конференции (Пенза, 23.01.2017) : сб. науч. ст. ; под общ. ред. Г.Ю. Гуляева. Пенза, 2017. С. 154–156.
12. Шугрина Е.С. Новый этап муниципальной реформы или контрреформирование контрреформ? / Е.С. Шугрина // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 68–71.

Центр редакционной подписки:
(495) 617-18-88 — многоканальный
8-800-333-28-04 (по России бесплатно)

Можно ли остановить «маятник» массивированных трансформаций муниципального пространства?

Швецов Александр Николаевич, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук
[san@isa.ru]
117312, г. Москва, пр. 60-летия Октября, д. 9

Анализируются причины повышенной изменчивости структурной организации муниципального пространства, которая на протяжении всего постсоветского периода не просто подвергается отдельным ситуационным изменениям, но неоднократно (в 1990-х, 2000-х и 2010-х гг.) выступала объектом целенаправленно направляемых государством (на федеральном и региональном уровне) интенсивных и повсеместных реорганизаций, имевших противоречивый характер поступательно-возвратных пульсаций по схеме «реформа — контрреформа». Автор проясняет, в чем причины проведения за такой короткий период трех противоположных по смыслу и кардинальных по своим последствиям количественно-структурных преобразований, какие критериальные требования (экономические, финансовые, правовые и др.) закладывались в обоснование выбора быстро сменявшихся друг друга вариантов пространственной конфигурации и каковыми оказывались результаты изменений. Российские процессы пространственных преобразований системы местного самоуправления сопоставляются с аналогичной зарубежной практикой. Обсуждается концептуально-методический подход к системной оценке предпосылок и эффективности структурных преобразований муниципального пространства.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальные образования, муниципальное пространство, структурные преобразования, оценка эффективности.

Can the Pendulum of Mass Transformations of the Municipal Environment Be Stopped?

Shvetsov Aleksandr N., Doctor of Economics, Professor, Deputy Director of the Federal Research Center Informatics and Management of the Russian Academy of Sciences

The raised structural organization's changeability municipal space that during the whole post-Soviet period didn't just experience separate situational changes but, moreover, repeatedly (in 1990s, 2000s and 2010s) became an object of intensive and universal reorganizations purposefully directed by the state that had contradictory character of progressive-reflexive actions according to a scheme "reform — counter-reform" is discussed. The author explained the reasons for conducting during such a short period three different by sense and cardinal by their consequences quantitative-structural reorganizations, what criterion requirements (economic, financial, legal, etc.) were put into motivation of choosing variants of spatial configuration and what the results of those changes turned out to be. Russian processes of spatial transforming local self-government system are compared with analogue foreign practice. The conceptual approach, criteria and methodic basis of systems evaluating premises and efficiency of municipal space structural transformations are discussed.

Keywords: local self-government, municipal organization, municipal space, structural transformations, efficiency evaluation.

Эксперты забили тревогу, обнаружив *тенденцию последних лет* «к дестабилизации территориальной основы местного самоуправления», выражающуюся в сокращении количества муниципалитетов вследствие изменения их границ, упразднения и объединения¹. Но нынешние сдвиги в организации муниципального пространства — это *не новое явление*. За короткий постсоветский период это уже *третья волна массивированных структурных преобразований*, кардинально меняющая численный состав и пространственную конфигурацию муниципальных образований.

Так, в первой половине 1990-х гг. их количество по сравнению с дореформенным (советским) периодом было резко и сильно *уменьшено* (более чем в 2,5 раза). Всего через 10 лет, в начале 2000-х гг., принимается противоположное по смыслу решение, вследствие которого число наделяемых статусом муниципальных образований территориаль-

ных единиц было столь же радикально *увеличено*, едва опять не достигнув советского уровня. И еще меньше потребовалось времени, чтобы уже в конце 2000-х гг. запустить нынешнюю, пусть и масштабами поменьше и помедленнее проходящую, волну нового массового *сокращения* числа муниципалитетов. Таким образом, на протяжении всего 20 лет пространственно-структурную организацию местного самоуправления троекратно сотрясали *поступательно-возвратные* («маятниковые») пульсации, проходившие по схеме «реформа — контрреформа».

Колебания количества муниципальных образований сопровождалась изменениями их *пространственных параметров* — размеров и конфигурации (границ) территориальных локальностей, подпадающих под юрисдикцию органов местного самоуправления. В зависимости от вектора этих изменений расширялся или сокращался *социально-экономический потенциал* муниципальных образований (численность и структура жителей, состав предприятий, виды и запасы природных ресурсов, обеспеченность объектами социальной, производственной и транспортной инфраструктуры и т.п.). При этом каждое обновление территориальной «нарезки»

¹ На страницах настоящего журнала такое получившее широкое распространение мнение, например, см.: Петухов Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: последние законодательные новации // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 32.

муниципальных образований влекло за собой наряду с изменениями факторов, составляющих экономическую основу местного самоуправления и определяющих его *доходный потенциал*, трансформацию состава и объема *расходных обязательств* местного самоуправления, определяющих затраты местных бюджетов.

Столь частые существенные и, главное, непосредственные переделки вызывают ряд вопросов. Какими обстоятельствами обусловлена необходимость проведения за такой короткий период трех *противоположных* по смыслу, *всеохватных* по масштабам и *кардинальных* по своим последствиям количественно-структурных трансформаций и какие соображения (экономические, финансовые, правовые, политические и др.) закладывались в обоснование выбора сначала одного, затем другого и, наконец, третьего варианта? Как российские реформы и контрреформы соотносятся с аналогичным зарубежным опытом? Уместно ли ставить и как следует решать задачу обоснования целесообразности и оценки эффективности пространственных трансформаций муниципальных образований?

Предпосылки, содержание и последствия «маятниковых» структурных трансформаций муниципального пространства

Причины отмеченной повышенной изменчивости структурной организации муниципального пространства, на наш взгляд, коренятся в *противоречиях становления новой (постсоветской) системы местного самоуправления*². Их множество и они разнообразны: принципиальные и второстепенные, идейно-теоретические и прикладные, объективные и личностные, сложные и не очень. Но все они — порождение огромных трудностей *переходного периода*, обусловленных масштабом и сложностью реформируемого объекта, представленного многими тысячами разноразрядных и сильно различающихся по географическому положению, размерам, потенциалам и уровням развития, а также местным культурно-историческим традициям муниципальных образований, в одночасье оказавшихся в условиях всеобщих и кардинальных социально-экономических, административно-территориальных и политических преобразований, усугубленных системным кризисом распада СССР, а также чередой кризисов становления новой экономики России и ее встраивания в мировое рыночное хозяйство. Кроме того, местное самоуправление столкнулось и с *новыми вызовами*: депопуляцией сельской местности и малых городов, старением населения, миграционными процессами.

В этих обстоятельствах принималось множество *поспешных и непоследовательных* решений, след-

ствием которых стало становление местного самоуправления *рывками и откатами по схеме «реформа — контрреформа»*. Муниципалитеты то разукрупняли, то объединяли, то передавали им дополнительные права, то забирали, то расширяли их налоговые полномочия, то сужали, то вводили выборность местных глав, то упраздняли и т.п.³ Порождением такой политики стало и стремление *путем пространственно-структурных манипуляций* — то уменьшая, то увеличивая количество муниципальных образований — *быстро и одинаково стандартно* на неоднородном пространстве всей страны справиться с массой разнообразных *сущностных проблем* становления нового порядка местного самоуправления. При такой массивной и одномоментной реорганизации системы трудно было обеспечить всестороннюю и глубокую обоснованность решений, которая зачастую подменялась энергичной, но *легковесной и противоречивой* общественно-политической риторикой⁴, получавшей юридическое подкрепление в быстро и небрежно скроенном законодательстве.

Первая «муниципальная нарезка» 1990-х гг. стала следствием постсоветского перехода к системе местного самоуправления *западноевропейского образца*. Местные органы из низового звена *государственной властно-субординационной иерархии* органов управления были трансформированы в *самостоятельный, не входящий в систему органов государственной власти институт*. Была осуществлена *общероссийская унификация* видов административно-территориальных единиц как объектов местного самоуправления. Административные районы, города (республиканского, краевого, областного, окружного значения), городские районы и округа, поселки городского типа, сельские администрации и сельские населенные пункты — все эти различные виды таксономических единиц стали муниципальными образованиями с одинаковым набором предметов ведения. А органы местного самоуправления любых муниципальных образований, вне зависимости от реального состава и объема задач обеспечения их жизнедеятельности, а также имеющихся для этого ресурсных возможностей, приобрели одинаковый статус и равные полномочия. Проведенная унификация игнорировала объективные различия в организационных и экономических возможностях реализации «общих принципов организации местного самоуправления» и «финансовых основ местного самоуправления» в населенных пунктах разных видов — в регио-

² Всесторонний анализ предпосылок, особенностей и проблем становления местного самоуправления в России 1990-х гг. см.: Лексин В.Н., Швецов А.Н. Муниципальная Россия: социально-экономическая ситуация, право, статистика: в 5 т., 12 кн. М.: Эдиториал УРСС, 2001. Т. 1. 992 с.

³ Швецов А.Н. Дороги, которые мы выбираем: полтора столетия реформ и контрреформ местного самоуправления // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. № 3. С. 8.

⁴ На разных этапах говорилось как о полезности укрепления демократии, расширения политической самостоятельности местной власти и ее приближения к населению, так и о необходимости повышения управляемости на местах, укрепления «вертикали власти» на местном уровне, отмены выборности мэров городов и т.п.

нальных «столицах» и малых городах, в поселках городского типа и сельских поселениях, в индустриальных центрах и «научоградах», в городских и сельских районах.

Нарастание противоречий в рамках выстроенной системы стало поводом для проведенного в начале 2000-х гг. *переформатирования пространственной организации местного самоуправления* в целях приближения его к населению, разграничения полномочий, повышения муниципальной автономии⁵. Однако организационно-статусные аспекты реорганизации оказались оторванными от бюджетно-налоговых решений, в результате чего структура муниципальных образований видоизменялась до того, как были определены финансовые основы их функционирования, что привело к ухудшению бюджетной обеспеченности муниципальных образований по сравнению с периодом 1990-х гг. Ряд важных вопросов (например, кадровых) вообще выпал из поля зрения. Возобладал единообразно жесткий подход, не предусматривавший учета уровня и особенностей развития разных регионов, накопленного в них опыта организации местного самоуправления и т.д.⁶

Результаты нового «муниципального передела» получились *противоречивыми*. С одной стороны, *местная власть* за счет организации по *поселенческому признаку* и обусловленного этим существенного увеличения числа муниципальных образований существенно *приблизилась к населению*, но, с другой стороны, самостоятельные *управленческие возможности* местных органов *оказались ничтожными*, поскольку свыше 90% муниципальных образований были *хронически дотационными*, а более 80% муниципальных образований вообще не имели бюджетов и осуществляли свою деятельность по смете, являвшейся составной частью районных бюджетов. Функционирование такой системы требовало *централизации* средств и затем их *перераспределения* между «неимущими» муниципальными образованиями. Их полная финансовая зависимость от регионального уровня стала благодатной почвой для выстраивания не партнерских, а *субординационных* отношений между ними — пресловутой «вертикали власти». А в этой логике закономерно возник

кал и вопрос о *повышении управляемости*, который решался уменьшением числа объектов управления, для чего как нельзя лучше годился простой структурный маневр — *укрупнение* муниципальных образований⁷.

Было решено добиваться сокращения количества дотационных поселений (в основном в сельской местности) и повышения сбалансированности местных бюджетов⁸ за счет уменьшения расходов на содержание аппаратов управления, приведения структуры органов местного самоуправления в соответствие с неблагоприятными изменениями демографической ситуации (особенно в сельской местности), а также с размещением производства и трудовых ресурсов, с состоянием транспортной сети.

Новая реструктуризация муниципального пространства пошла по пути, во-первых, *упразднения поселенческого звена* местного самоуправления путем преобразования *составной структуры* муниципальных районов с входящими в них муниципалитетами-поселениями в *структурно единые* городские округа (переход от двухзвенной к однозвенной структуре)⁹ и, во-вторых, *укрупнения муниципалитетов-поселений* посредством их *объединения* в новое муниципальное образование или *присоединения* к существующему.

Следствием указанных действий стало в очередной раз *уменьшение количества и рост размеров муниципальных образований*. Государство взяло курс на централизацию сущностных полномочий и наращивание контроля местного самоуправления, нагружая в то же время муниципалитеты не свойственными им функциями и лишая их организационной автономии¹⁰. Но такие меры вторжения

⁵ Новая схема территориальной организации местного самоуправления получила юридическое закрепление в принятой 6 октября 2003 г. обновленной версии Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Во многих регионах не поддержали новый этап муниципальной реформы, посчитав его преждевременным. Неприятие реформы региональными и местными властями оказалось настолько сильным, что пришлось дважды продлевать сроки перехода к новому порядку организации местного самоуправления — сначала до 1 января 2006 г., а затем еще на три года — до 1 января 2009 г. Но откладывание сроков не сопровождалось корректировкой главных содержательных вопросов реформы. Высказывавшиеся многими регионами существенные претензии так и не были учтены в федеральном законе.

⁷ Сигнал к контрреформе прозвучал на расширенной коллегии Министерства финансов РФ в апреле 2009 г.: «...настало время рассмотреть вопрос объединения муниципальных образований, особенно тех, где практически отсутствует доходная база». См.: URL: http://old.minfin.ru/ru/press/speech/index.php?id_4=7278

⁸ По признанию представителей региональных властей, процесс укрупнения муниципальных образований затевался именно с целью оптимизации бюджетных расходов. См.: Санжиев Д. Перемещение денег из бюджета в бюджет — «инъекция» для местных бюджетов // Экономика и жизнь. 2016. 29 апреля.

⁹ При этом власти не смущало, что эта практика не только являлась отступлением от законодательства (Шугрина Е.С., Петухов Р.В. Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42–46), но и нарушала конституционный принцип осуществления местного самоуправления именно на поселенческом уровне. К тому же создаваемые таким образом мнимые городские округа не соответствуют понятию, признакам и назначению подлинного городского округа. Как правило, указанному преобразованию предшествует делегирование поселенческими муниципалитетами своих основных полномочий районному уровню. И после этого создание городского округа становится закреплением де-юре того, что уже сложилось де-факто.

¹⁰ Конституционный Суд РФ фактически зафиксировал и признал утрату муниципальными районами и городскими округами значительной части своей самостоятельности вследствие

«государственного интереса» в вопросы местного развития *не дали ожидаемых эффектов* ни в экономике расходов, ни в повышении качества местного управления¹¹.

Структурные трансформации муниципального пространства за рубежом

Пространственная организация местного управления за рубежом под нарастающим влиянием проблем экономического порядка, с которыми сталкиваются муниципалитеты, также претерпевает серьезные *количественно-структурные перемены*, следствиями которых становятся *уменьшение количества муниципалитетов при увеличении их пространственных размеров, росте численности жителей, расширении полномочий и повышении устойчивости*. Этот процесс идет во многих странах — и в федеративных (Канада, Германия и др.), и в унитарных (Франция, Великобритания, Дания и др.) государствах.

Так, в Канаде в сфере местного самоуправления практически всех провинций процесс *реструктуризации муниципалитетов путем их объединения* становится все более интенсивным и масштабным. В подоплеке муниципальных слияний лежат сходные мотивы — *повышение экономической эффективности оказания муниципальных услуг* за счет снижения нерациональных расходов и улучшения координации в управлении развитием смежно-расположенных и тяготеющих друг к другу деревень, поселков и городов, объединявшихся по этим мотивам в рамках единого административно-территориального образования. Кроме того, усилилось стремление к *повышению бюджетной самостоятельности муниципальных образований* за счет увеличения доли доходов их бюджетов из так называемых собственных источников и тем самым снижения зависимости муниципальных бюджетов от трансфертов из бюджетов провинций. В результате изменений наряду с двухуровневой структурой, образуемой небольшими поселенческими муниципалитетами, входящими в состав надпоселенческих муниципалитетов с более широкой зоной охвата, формируется новая одноуровневая подсистема укрупненных муниципальных образований.

Процессы реструктуризации муниципальных образований характерны и для Европейского союза, в разных странах которого уже осуществлены,

проводятся или планируются соответствующие реформы¹². Здесь прослеживаются *две основные тенденции*. Одна — к *укрупнению* общин в целях повышения административной результативности и экономической эффективности местного самоуправления. Этот путь характерен в первую очередь для *североевропейских* стран и регионов (скандинавские государства, Англия, северогерманские земли). Так, в Германии проведенная в 1970-е гг. реформа административно-территориального деления страны привела почти к *троекратному* (с 22 000 до 8500) сокращению количества общин. В Швеции в результате укрупнений коммун, проведенных в 1952 и 1974 г., их количество уменьшилось почти *в восемь раз* — с 2282 до 290¹³. В Дании в результате реформы 1970 г. число муниципалитетов было уменьшено почти *в пять раз* (с 1300 до 275) и планируется сокращение еще почти втрое¹⁴. Делая упор на сугубо экономических эффектах (снижение издержек или повышение эффективности управления), в указанных странах все же осознают, что подобный подход ухудшает возможность жителей влиять на муниципальную политику и участвовать в местном самоуправлении. Поэтому предпринимаются специальные меры, компенсирующие негативные последствия укрупнения общин. Так, для усиления роли жителей в местном самоуправлении механизмы представительской демократии дополняются инструментами прямой и партиципативной демократии¹⁵. Другая тенденция реструктуризации муниципального пространства характерна для *южноевропейских* стран и регионов (Франция, Италия, Австрия, южногерманские земли и др.), где сохраняется исторически сложившаяся структура муниципального пространства, представленная преимущественно *мелкими* поселениями. В этой части Европы для повышения административной результативности и экономической эффективности местного самоуправления используются организационно-правовые формы *межмуниципальной кооперации*.

Какие уроки следует извлечь из зарубежного опыта? В отличие от российской практики, за рубежом трансформации муниципального пространства носят не столь кардинальный и массовый характер, к ним прибегают не так часто, изменения протекают более монотонно и последовательно, готовят их более тщательно (от нескольких лет до нескольких десятилетий), всесторонне и широко обсуждают и

многократного увеличения количества переданных на их уровень для исполнения отдельных государственных полномочий. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации см.: Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е.С. Шугриной. М.: Проспект, 2016; Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е. С. Шугриной. М.: Проспект, 2017.

¹¹ Петухов Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: последние законодательные новации // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 31–35.

¹² Маркварт Э., Швецов А.Н. Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями. М.: Дело, 2017. 304 с.; Маркварт Э., Францке Й. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 40–61.

¹³ Kuhlmann S., Wollmann H. Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa. Wiesbaden: Springer VS, 2013. 324 s.

¹⁴ Корсби П. Реформы местного самоуправления — опыт Дании и возможности его применения в России // Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации. 2006. № 3.

¹⁵ Маркварт Э., Францке Й. Указ. соч.

организованно осуществляют¹⁶. Сформированные таким образом пространственные структуры местного самоуправления характеризуются устойчивостью и эффективностью.

Структурные трансформации муниципального пространства как проект и оценка его эффективности

Пространственная организация местного самоуправления *инерционна*, но это не застывшая структура. Ее известная подвижность обусловлена объективными причинами и ситуативными мотивами. Объективные предпосылки изменчивости муниципальной конфигурации эксперты связывают с проблемами и вызовами, с которыми сталкивается современное местное самоуправление. В их числе — динамика «человеческого капитала» (депопуляция, старение, миграция, рост и дифференциация образовательного уровня), технико-технологические факторы (в частности, развитие ИКТ), а также обострение экологических проблем, рост террористических угроз, глобальные изменения в экономике¹⁷. Ситуационные мотивы муниципальных трансформаций обусловлены интересами и возможностями их основных участников. Во-первых, это *интересы власти* (в решающей мере региональной и крупных муниципалитетов). Они оказывают наиболее сильное воздействие на организацию муниципального пространства, они четко осознаны их выразителями, которые к тому же хорошо организованы и наделены значительными ресурсами (правовыми, административными и финансовыми). При этом власти в своих интересах не во всем едины и могут действовать как консолидировано, так и противоречиво. Вторая группа — это *интересы населения*. Они разнообразны и слабо структурированы, их носители не консолидированы и не обладают никакими ресурсами, кроме одного главного — права выбора местной и региональной власти, но его значимость сведена практически к нулю. Третья группа — это *интересы бизнеса*. Их значимость пространственно неравномерна и определяется масштабами местного присутствия и экономическими потенциалами субъектов рынка. Свои интересы в муниципальных делах бизнес (крупный) реализует во взаимодействии с властными структурами, внедрением в них своих представителей. Четвертую группу образуют *интересы муниципального хозяйства*. Речь идет об учреждаемых местными органами предприятиях и организациях, оказывающих услуги жителям, которые заинтересованы в увеличении масштабов своей деятельности, зависящей от размеров бюджет-

ных ассигнований и платежей жителей. Сложное и противоречивое взаимодействие указанных групп интересов и возможностей формирует главные предпосылки, условия и направления муниципально-пространственных трансформаций.

Чтобы сделать это взаимодействие прозрачным и конструктивным, сократить возможности для волюнтаристских действий властей по перекройке муниципального пространства, целесообразно было бы законодательно обязать региональные и местные власти, во-первых, любые намерения по структурному преобразованию муниципального пространства (образованию, объединению и разукрупнению муниципалитетов) обязательно представлять общественному вниманию в виде развернутого проекта, корректно и всесторонне обосновывающего предпосылки и задачи предлагаемого преобразования, состав и содержание, а также расчетную стоимость планируемых мероприятий и их наиболее существенных последствий (как выгод, так и рисков), и, во-вторых, одобрение или отклонение такого проекта производить только в зависимости от методически корректной оценки его эффективности¹⁸.

Сейчас ничего подобного не делается. Обоснования преобразований районно-поселенческой структуры, например в формат городского округа, сводятся, как правило, к лапидарной малоказательной аргументации и только одной заинтересованной стороны — региональной и местной власти. При этом речь идет исключительно о гипотетических выгодах, набор которых повсеместно сводится к одним и тем же утверждениям, что преобразование позволит преодолеть размытость ответственности между властями района и поселений, исключить дублирование их функций и полномочий, сократить численность чиновников и упростить документооборот, устранить административные барьеры в предоставлении земельных участков инвесторам, консолидировать скудные бюджетные средства поселений для решения общих для них задач, добиться повышения доступности услуг и выравнивания уровня жизни населения путем комплексного развития района как единого муниципалитета. И ни слова о рисках негативных последствий.

* * *

Итак, «маятник» структурных преобразований муниципального пространства по-прежнему колеблется. И это свидетельство сохраняющейся неустойчивости системы, нахождения ее в переходном состоянии. Продолжается эмпирическое нащупывание рациональных в сложившихся обстоятельствах размеров муниципалитетов и формата их пространственной организации. При этом масштаб

¹⁶ Schwab Ch., Bouckaert G., Kuhlmann S. The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 2017. 129 p.

¹⁷ Маркварт Э. Местное самоуправление в России перед главными вызовами современности // Российский экономический журнал. 2016. № 6. С. 1–15.

¹⁸ Виленский П.А., Лившиц В.Н., Смоляк С.А. Оценка эффективности инвестиционных проектов: теория и практика. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Поли Принт Сервис, 2015. 1300 с.

и интенсивность нынешней, третьей, волны структурных преобразований уменьшились. Считать ли это признаком затухания колебаний? Как бы то ни было, чтобы циклический процесс вновь не набрал силу, следовало бы воспрепятствовать массовым структурным трансформациям муниципального

пространства, обусловив любые его преобразования обязательным их обоснованием в виде открытого проекта исчерпывающих действий, судьбу которого нужно решать только по результатам независимой квалифицированной оценки его эффективности в целом и для каждого участника.

Литература

1. Виленский П.Л. Оценка эффективности инвестиционных проектов: теория и практика / П.Л. Виленский, В.Н. Лившиц, С.А. Смоляк. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Поли Принт Сервис, 2015. 1300 с.
2. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е. С. Шугриной. М. : Проспект, 2016. 312 с.
3. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е.С. Шугриной. М. : Проспект, 2017. 484 с.
4. Корсби П. Реформы местного самоуправления — опыт Дании и возможности его применения в России / П. Корсби // Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации. 2006. № 3. С. 55–60.
5. Лексин В.Н. Муниципальная Россия: Социально-экономическая ситуация, право, статистика : в 5 т. 12 кн. / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. М. : Эдиториал УРСС, 2001. Т. 1. 992 с.
6. Маркварт Э. Местное самоуправление в России перед главными вызовами современности / Э. Маркварт // Российский экономический журнал. 2016. № 6. С. 1–15.
7. Маркварт Э. Территориальная организация местного самоуправления и управление городскими агломерациями / Э. Маркварт, А.Н. Швецов. М. : Дело, 2017. 304 с.
8. Маркварт Э. Территориальное реформирование местного самоуправления в Германии и России на современном этапе / Э. Маркварт, Й. Францке // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 40–61.
9. Петухов Р.В. Территориальная организация местного самоуправления: последние законодательные новации / Р.В. Петухов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 3. С. 31–35.
10. Санжиев Д. Перемещение денег из бюджета в бюджет — «инъекция» для местных бюджетов / Д. Санжиев // Экономика и жизнь. 2016. 29 апреля.
11. Швецов А.Н. Дороги, которые мы выбираем: полтора столетия реформ и контрреформ местного самоуправления / А.Н. Швецов // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2016. № 3. С. 6–10.
12. Шугрина Е.С. Об особенностях изменения территориальных основ местного самоуправления в Московской области на примере Шаховского района / Е.С. Шугрина, Р.В. Петухов // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 2. С. 42–46.

References

1. Kuhlmann S. Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft / S. Kuhlmann, H. Wollmann. Wiesbaden : Springer VS, 2013. 324 s.
2. Schwab Ch. The Future of Local Government in Europe. Lessons from Research and Practice in 31 Countries / Ch. Schwab, G. Bouckaert, S. Kuhlmann. Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 2017. 129 p.

Развитие территорий как средство обеспечения их потенциала*

Макарцев Андрей Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент, декан факультета государственного сектора Новосибирского государственного университета экономики и управления

[makarzew@mail.ru]

630099, г. Новосибирск, ул. Ломоносова, д. 56

В статье на примере городов-миллионников рассматриваются проблемы социально-экономического развития отдельных территорий. По мнению автора, правовой статус этих крупных муниципальных образований не находит отражения в российском законодательстве. В связи с этим делается вывод, что решения специфических проблем, стоящих перед крупными муниципальными образованиями, первично могут находиться в незаконодательной сфере. Перед региональным руководством, главами крупных муниципалитетов стоит задача определить дальнейшую стратегию развития крупных города-мегаполисов как центров территориального развития, аккумулирующих на своей территории основные субъекты экономического развития. Рассматривается возможность реализации на их территории режима территорий опережающего социально-экономического развития.

Ключевые слова: местное самоуправление, межмуниципальное сотрудничество, агломерации, планирование территориального развития, территории опережающего развития.

Development of Territories as a Means of Securing Their Potential

Makartsev Andrey A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Dean of the Faculty of Public Sector, Novosibirsk State University of Economics and Management

The article examines the problems of socio-economic development of individual territories with the example of large cities. In the author's opinion, the legal status of these large municipal entities is not reflected in Russian legislation. In this regard, it is concluded that solutions to specific problems facing large municipal entities may initially be in a non-legislative sphere. Before the regional leadership, the heads of large municipalities, the task is to determine the further strategy for the development of large metropolitan cities as centers of territorial development, accumulating on their territory the main subjects of economic development. The possibility of implementing the regime of territories of advanced social and economic development on their territory is considered.

Keywords: local self-government, intermunicipal cooperation, agglomerations, development plan of the territory, free customs zone.

Одним из первых актов Президента РФ после инаугурации был указ, определяющий основные цели и стратегические задачи развития страны до 2024 г.¹ В соответствии с ним в Российской Федерации должны обеспечиваться прорывное научно-технологическое и социально-экономическое развитие, увеличение численности населения страны, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека. В связи с этим была закреплена необходимость: а) обеспечения устойчивого естественного роста численности населения РФ; б) повышения ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 г. до 80 лет); в) обеспечения устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции; г) снижения в два раза уровня бедности в Российской Федерации; д) улучшения жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно; е) ускорения технологического развития Российской Федерации, увеличения количества организаций, осуществляющих технологические инновации,

до 50% от их общего числа; ж) обеспечения ускоренного внедрения цифровых технологий в экономику и социальную сферу; з) вхождения Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечения темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4%; и) создания в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами.

Во многом достижение всех поставленных задач напрямую связано с условиями комфортности среды проживания рядовых российских граждан, технологичностью процесса обеспечения их профессиональной деятельности. В связи с этим появляется необходимость разработки и реализации грамотной, комплексной политики развития территорий. Современные тенденции экономического и пространственного развития территории во всех государствах свидетельствуют о повышении значения крупных городов, аккумулирующих ресурсы для экономического и социального развития, выступающих в качестве центра притяжения близлежащих поселений, образующих с центром единую систему,

¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.05.2018).

* Статья подготовлена на основе доклада на круглом столе «Управление городом: городское самоуправление и стратегическое развитие», который прошел в г. Новосибирске 22 июня 2018 г.

связанную с многочисленными производными, экономическими, социальными, трудовыми, рекреационными связями². Подобные города-миллионники, или, как их в начале XX в. называл Л.А. Велихов, «мировые города»³, играют особую роль в жизни региона. По своей сути они являются сложными социально-культурными объектами, в которых экономика, социальные связи, межкультурное взаимодействие, инженерные и транспортные системы представляют собой уникальную, постоянно развивающуюся общественно-технологическую систему.

Достаточно ярко это проявляется в Новосибирской области, административным центром которой является г. Новосибирск — самое большое муниципальное образование России. В нем проживает 1 612 833 человека, что составляет 57,83% от общего числа жителей субъекта Федерации⁴. Доходная часть бюджета г. Новосибирска 2018 г. составила 37,5 млрд руб., расходная — 38,8 млрд руб. (дефицит 1,3 млрд руб.)⁵.

Дальнейшее развитие Новосибирской области, стратегия которого разрабатывается в настоящее время, во многом определяется развитием г. Новосибирска как муниципального образования, на территории которого проживает 1,5 млн жителей. Особенности городов-миллионников не находят отражение в законодательстве о местном самоуправлении, закрепляющем виды муниципальных образований. Закрепление за Новосибирском статуса городского округа не в полной мере способствует его дальнейшему развитию, не позволяет в этом процессе отразить специфические характеристики крупного промышленного, научного и технологического центра. Например, в Свердловской области есть Волчанский городской округ, численность населения которого составляет лишь 10 176 человек⁶. С правовой точки зрения отличия между г. Новосибирском и Волчанским городским округом нет. Этот тезис находит подтверждение и в выводах В.В. Таболина. По его мнению, законодательство и муниципальные акты не способны урегулировать общественные отношения, порождаемые глобальными процессами, втягивающими в себя огромные территории и судьбы миллионов людей⁷.

В связи с этим решения специфических проблем, стоящих перед крупными муниципальными

образованиями, первично могут находиться в незаконодательной сфере. Перед региональным руководством, главами крупных муниципалитетов стоит задача определить дальнейшую стратегию развития крупных города-мегаполисов как центров территориального развития, испытывающих на себе серьезные социально-экономические вызовы, на территории которых сконцентрированы основные институты дальнейшего регионального развития.

Одним из институциональных средств решения этой проблемы является введение на отдельных социально значимых территориях особого инвестиционного режима. Например, в настоящее время идет поиск механизмов для реализации поставленной Президентом РФ задачи развития в Новосибирском Академгородке Новосибирского научного центра⁸. Концепция «Академгородок 2.0» предполагает, что развитие научного центра будет проходить на базе нескольких муниципальных образований: Новосибирск, Кольцово, Краснообск. На прошедших в июне 2018 г. заседаниях рабочей группы по юридическим и институциональным вопросам развития Новосибирского научного центра по вопросу обсуждения модели управления проектом развития Новосибирского научного центра рассматривалось несколько вариантов моделей его управления: путем принятия федерального закона (по типу создания «Сколково», создание инновационного научно-технологического центра⁹), возможность принятия отдельной государственной программы, создания территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР)¹⁰. Предварительно было принято решение о том, что в основу модели управления Новосибирским научным центром будет положен режим ТОСЭР при использовании механизмов и иных рассматриваемых режимов.

Целью территории опережающего социально-экономического развития является создание условий ускорения социально-экономического развития отдельной территории. Порядок ее создания определяется Законом № 473-ФЗ. Правовой режим ТОСЭР представляет собой установленный в границах территории благоприятный режим осуществления предпринимательской деятельности, выраженный, в частности, в налоговых льготах, особых

² Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 29.

³ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.: Наука, 1996. 466 с.

⁴ URL: http://novosibstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/novosibstat/ru/municipal_ (дата обращения: 01.07.2018).

⁵ URL: <http://novo-sibirsk.ru> (дата обращения: 01.07.2018).

⁶ URL: <https://www.oblgazeta.ru/special/rating/municipality31/> (дата обращения: 30.06.2018).

⁷ Таболин В.В. Крупные города в свете реформ законодательства о местном самоуправлении // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 67.

⁸ Владимир Путин поручил представить план развития Новосибирского научного центра к концу сентября 2018 г. // URL: <https://vn.ru/news-vladimir-putin-poruchil-predstavit-plan-razvitiya-novosibirskogo-nauchnogo-tsentra-k-kontsu-sentyabr> (дата обращения: 01.07.2018).

⁹ Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.07.2017.

¹⁰ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 29.12.2014 (Далее — Закон № 473-ФЗ).

таможенных процедурах, льготах по аренде земли и др.¹¹ До 2017 г. были созданы девять ТОСЭР. Все они находятся на территории Дальневосточного федерального округа. В 2018 г. произошло расширение перечня ТОСЭР. Это связано с тем, что изначально на создание ТОСЭР были закреплены ограничения. Согласно ст. 35 Закона № 473-ФЗ «в течение трех лет со дня вступления в силу настоящего Федерального закона территории опережающего социально-экономического развития могут создаваться на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, а также на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) с наиболее сложным социально-экономическим положением, включенных в перечень, утверждаемый Правительством Российской Федерации».

Рассмотрение возможности создания ТОСЭР как модели для реализации Новосибирского научного центра связано с тем, что на основании Постановления Правительства РФ от 16 марта 2018 г. в Новосибирской области была создана ТОСЭР «Линево»¹². Исходя из видов экономической деятельности, закрепленных в акте высшего органа исполнительной власти России, в отношении ТОСЭР Линево, она является по своему характеру промышленно-производственной. Рассматривая возможность распространения механизмов ТОСЭР на Новосибирский научный центр, необходимо отметить, что она является спорной и носит дискуссионный характер. Много вопросов вызывают территориальные рамки ТОСЭР Новосибирского научного центра. В соответствии с федеральным законодательством ТОСЭР создаются на территории муниципального образования либо на территории нескольких муниципальных образований. В настоящее время имеется опыт создания ТОСЭР на территории несколь-

ких муниципальных образований. При реализации проекта Новосибирского научного центра ТОСЭР будет включать в себя территории трех или более муниципальных образований. При этом они различаются не только по экономическим и социальным показателям, но и с точки зрения законодательства о местном самоуправлении. Новосибирск и рабочий поселок Кольцово являются городскими округами, Краснообск — городское поселение. Наверняка будут возникать проблемы, связанные с диспропорцией в функциях и полномочиях этих муниципальных образований в сфере обеспечения деятельности Новосибирского научного центра.

Создание ТОСЭР на основе Новосибирска и других муниципальных образований вокруг него может являться одним из средств развития в регионе агломерационного процесса. Несмотря на то что в литературе отмечается равноправие партнеров в региональной агломерации¹³, определяющее место среди муниципалитетов, на основе которых будет образован Новосибирский научный центр, в силу ряда объективных причин будет занимать Новосибирск. При условии, что субъекты ТОСЭР формально равноправны. В большей степени это напоминает агломерации, основанные на сотрудничестве городов федерального значения и муниципальных образований.

Вполне возможно, что споры и дискуссии о режиме развития Новосибирского научного центра в таком контексте были бы излишними, если бы на федеральном уровне существовали законы, регулирующие правовой статус городов-миллионников, являющихся муниципальными образованиями, которых в России насчитывается 13. Эти законы должны закрепить специальный статус этих муниципальных образований как центров экономического роста регионов, фактически являться средством комплексного решения их проблем, предусматривать пути стратегического развития исходя из их экономического, социального и инвестиционного потенциала.

¹¹ Белицкая А.В. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Постановление Правительства РФ от 16 марта 2018 г. № 268 «О создании территории социально-экономического развития «Линево» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 16.03.2018.

¹³ Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39.

Литература

1. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. Общие учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства / Л.А. Велихов. М. : Наука, 1996. 466 с.
2. Гриценко Е.В. Городские агломерации: в поисках оптимальной модели территориальной организации (сравнительно-правовой анализ) / Е.В. Гриценко // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 10. С. 28–36.
3. Таболин В.В. Крупные города в свете реформ законодательства о местном самоуправлении / В.В. Таболин // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 65–68.
4. Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями / Е.С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39–43.

Проблемы статистического исследования инфраструктуры городов Российской Федерации

Скрипкина Татьяна Борисовна, старший преподаватель кафедры статистики, Новосибирского государственного университета экономики и управления [t.b.skripkina@nsuem.ru] 630099, г. Новосибирск, ул. Каменская, д. 52/1

В статье рассматриваются проблемы формирования массивов исходных данных для проведения статистического исследования инфраструктуры городов Российской Федерации. Источником таких данных выступает государственная муниципальная статистика, которая не всегда отвечает потребностям пользователей в статистической информации. В частности, существует проблема устаревания данных на момент их публикации, а также неполноты представления статистических данных по причине соблюдения принципа их конфиденциальности. В качестве альтернативы рассматриваются достоинства и недостатки применения геоинформационных систем для текущей оценки обеспеченности населения и экономики инфраструктурными объектами, а также анализа их размещения по территории города.

Ключевые слова: городская инфраструктура, статистика инфраструктуры, муниципальная статистика, геоинформационные системы.

Issues of Statistic Research of the Urban Infrastructure in the Russian Federation

Skripkina Tatyana B., Senior Lecturer of the Department of Statistics of the Novosibirsk State University of Economics and Management

The article deals with the problems of formation of initial data sets for carrying out a statistical study of the infrastructure of the cities of the Russian Federation. The source of such data is the state municipal statistics, which does not always meet the needs of users in statistical information. In particular, there is the problem of obsolescence of data at the time of publication, as well as the incompleteness of statistical data because of the principle of their confidentiality. As an alternative, the advantages and disadvantages of using geoinformation systems for the current assessment of the provision of the population and the economy with infrastructure facilities are considered, as well as analysis of their location throughout the city.

Keywords: urban infrastructure, infrastructure statistics, municipal statistics, geoinformation systems.

Комфортность проживания в городе во многом зависит от степени развития городской инфраструктуры. Результаты статистического анализа уровня, динамики и равномерности развития инфраструктуры города, а также обеспеченности необходимыми инфраструктурными объектами и услугами могут быть полезны населению при выборе территории проживания, бизнесу при выборе инвестиционных проектов, места размещения, в целях бизнес-планирования, а также органам управления для выявления проблем и формирования стратегий развития городов. По этим причинам необходимость и актуальность статистического исследования городской инфраструктуры не вызывают сомнений.

В работах исследователей под инфраструктурой, как правило, понимается совокупность элементов, обеспечивающих бесперебойное функционирование взаимосвязей объектов и субъектов в любой социально-экономической системе¹. Соответственно, городская инфраструктура — это совокупность элементов, обеспечивающих бесперебойное функционирование взаимосвязей объектов и субъектов в городе как социально-экономической системе.

В Российской Федерации город может иметь следующие статусы: статус городского округа, в том числе с внутригородским делением, или статус городского поселения. Город может состоять из нескольких муниципальных образований: внутригородских районов, внутригородских территорий города федерального значения². Таким образом, города, как муниципальные образования, являются объектами изучения достаточно молодой отрасли — муниципальной статистики.

Государственная муниципальная статистика начинает отсчет своего существования с 11 ноября 2006 г., когда вышло Постановление Правительства РФ № 670 «О порядке предоставления органами местного самоуправления органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования». С этого момента начались статистические работы по сбору, обработке и публикации данных в разрезе муниципальных образований, с каждым годом количество публикуемых показателей увеличивается.

Однако статистические данные в разрезе городов численностью свыше 100 тыс. жителей только

¹ Бевентер Э. фон, Хампе Й. Основные знания по рыночной экономике : в 8 лекциях / пер. с нем. М. : Республика, 1993. С. 74.

² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

в электронном виде публикуются с 2004 г. с периодичностью один раз в два года. Наиболее поздний выпуск сборника «Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов»³ относится к 2016 г. и содержит данные за 2015 г. (информация почти трехгодичной давности). Следующий выпуск статистического сборника запланирован на 31 января 2019 г.

Текущая статистическая информация, публикуемая ежегодно, содержится в Базе данных показателей муниципальных образований. В основном она содержит сведения, собираемые по годовой форме федерального статистического наблюдения № 1-МО «Сведения об объектах инфраструктуры муниципального образования», которые выгружаются при формировании паспорта муниципального образования.

Указанная форма содержит сведения об объектах бытового обслуживания населения, объектах розничной торговли и общественного питания, коммунальной сферы, спортивных сооружениях, организациях социального обслуживания населения, общеобразовательных организациях, организациях здравоохранения и культуры, организациях общественного порядка, вводе в действие жилья, коллективных средствах размещения, почтовой и телефонной связи (только для сельских местностей).

Соответственно, только вышеперечисленные сферы (социальная и институциональная инфраструктура) признаны официальной статистикой на муниципальном уровне. Необходимо заметить, что статистические показатели, характеризующие экологическую инфраструктуру (в частности, сведения об объектах по утилизации и обезвреживанию отходов), исчезли из новой редакции формы статистического наблюдения № 1-МО⁴. Данный факт свидетельствует о том, что система статистических показателей инфраструктуры турбулентна: в течение короткого времени могут появляться новые показатели и исчезать старые. Это происходит по разным причинам: моральное устаревание (например, количество квартирных телефонных аппаратов как показатель инфраструктуры связи), изменение статистической методологии, неактуальность для данного уровня агрегирования статистических данных.

К тому же, публикация статистических данных о муниципальных образованиях, в том числе го-

родах, производится со значительными «проблемами». Причиной тому является необходимость соблюдения принципа конфиденциальности статистической информации: если данные позволяют идентифицировать респондента, то они не публикуются⁵.

Все перечисленные проблемы затрудняют статистический анализ городской инфраструктуры, особенно проведение анализа с применением многомерных статистических методов, когда необходимо формировать большой массив данных.

Альтернативными источниками информации для статистической оценки состояния городской инфраструктуры могут выступать данные, предоставляемые статистической службой компании 2ГИС⁶. На сайте компании публикуются данные о количестве всевозможных организаций, заведений, объектов в городах, в том числе об объектах городской инфраструктуры. Однако для полноценного статистического исследования данная система имеет ряд недостатков. Во-первых, данные публикуются только на текущий момент времени, что затрудняет анализ динамики показателей. Одновременно указанный недостаток может выступать в качестве достоинства, поскольку государственная статистика публикует данные с лагом 1–3 года, за которые актуальность данных может быть утрачена. Во-вторых, статистика 2ГИС содержит данные только о количестве объектов инфраструктуры, но не об их размере, вместимости, мощности и т.п. Таким образом, существует возможность провести анализ обеспеченности населения города инфраструктурными объектами без учета их масштабов.

При этом у подобных геоинформационных систем есть существенное достоинство. Они позволяют проводить не только статистический анализ городской инфраструктуры, но и осуществлять территориальное планирование. Ведь при анализе городской инфраструктуры необходимо учитывать не только обеспеченность населения и экономики объектами инфраструктуры, но и их доступность. Например, высокий показатель обеспеченности населения медицинскими услугами совсем не означает, что медицинские учреждения расположены в густонаселенных жилых массивах, где они необходимы. Они могут быть сконцентрированы в историческом центре города, куда сложно и долго добираться жителям окраин.

³ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2017: стат. сб. М.: Росстат, 2017. 1402 с.

⁴ Приказ руководителя Федеральной службы государственной статистики от 27 декабря 2017 г. № 878 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за состоянием экономики и социальной сферы муниципального образования» // URL: <http://www.gks.ru/metod/form18/Page33.html> (дата обращения: 30.06.2018).

⁵ Краюхина Э.А. Проблемы информационного обеспечения органов местного самоуправления статистической информацией о состоянии экономики и социальной сферы муниципальных образований // Статистические методы исследования социально-экономических и экологических систем региона: материалы I Международной научно-практической конференции: сб. науч. ст.: в 2 т. / отв. ред. Г.Л. Попова. Тамбов: Изд-во ФГБОУ ВО «ТГТУ», 2017. Вып. 1. С. 68.

⁶ Статистика городов по сферам экономики // URL: <http://stat.2gis.ru> (дата обращения: 30.06.2018).

Таким образом, более полезным представляется сочетание расчетов обеспеченности населения и экономики инфраструктурными объектами и услугами с анализом их доступности и удобства распо-

ложения в городском пространстве. Вероятно, при таком подходе будут полезны как раз геоинформационные системы, а также геостатистический инструментарий.

Литература

1. Бевентер Э. фон. Основные знания по рыночной экономике : в 8 лекциях / Э. фон Бевентер, Й. Хампе ; пер. с нем. М. : Республика, 1993. 176 с.
2. Краюхина Э.А. Проблемы информационного обеспечения органов местного самоуправления статистической информацией о состоянии экономики и социальной сферы муниципальных образований / Э.А. Краюхина // Статистические методы исследования социально-экономических и экологических систем региона : материалы I Международной научно-практической конференции : сб. науч. ст. : в 2 т. ; отв. ред. Г.Л. Попова. Тамбов : Изд-во ФГБОУ ВО «ТГТУ», 2017. Вып. 1. 409 с.

Правовое регулирование вопросов благоустройства территории муниципальных образований. Проблемы и пути их решения

Щепачёв Виктор Александрович, доктор юридических наук, председатель Объединения муниципальных юристов России, секретарь Совета (ассоциации) муниципальных образований Оренбургской области, доцент Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
[municipal56@mail.ru]

460046, г. Оренбург, ул. 9 Января, д. 64

В статье исследуется правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в сфере благоустройства территорий. Проведенный анализ позволил выявить основные недостатки в законодательстве, регулирующем данную область общественных отношений. Автором сделан вывод о том, что законодательство, регулирующее вопросы благоустройства территории, нуждается в совершенствовании. Особое внимание обращено на пути преодоления этих проблем и повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: правовое регулирование, органы местного самоуправления, муниципальное образование, благоустройство территории.

The Legal Regulation of Issues of Improvement of the Territory of Municipal Structures. Issues and Solutions

Schepachev Viktor A., Doctor of Law, Chairman of the Association of Municipal Lawyers of Russia, Secretary of the Council (Association) of Municipal Structures of the Orenburg Region, Associate Professor of the Orenburg Institute (Branch) of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

The article explores legal regulation activity local self-government in sphere of the territory improvement. The analysis revealed of the main deficiencies in legislation, governing this area the public relations. The author were made conclusion that the legislation regulating of questions of territory improvement needs development. Special attention to directions to overcome these problems and raising effectiveness of local authorities activity.

Keywords: legal regulation, local self-government, municipality, territory improvement.

Основной функцией органов местного самоуправления в Российской Федерации является решение вопросов местного значения посредством предоставления качественных муниципальных услуг населению муниципальных образований.

Однако органы местного самоуправления не только предоставляют соответствующие услуги населению, но и своими правовыми актами устанавливают определенные требования к деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также к физическим лицам, проживающим на их территории. Об этом свидетельствует анализ муниципальных правовых актов по указанным вопросам.

Так, правила благоустройства на территории муниципального образования часто определяют требования к объектам, принадлежащим физическим и юридическим лицам, и осуществляемым ими работам. Подобные муниципальные правовые акты приняты в большинстве муниципальных образований Российской Федерации.

Благоустройство территории имеет особую социальную значимость и играет важнейшую роль в обеспечении благоприятных условий для проживания и жизнедеятельности населения¹.

Благоустройство территории способствует повышению эффективности ее использования, улучшению внешнего вида и экологического состояния, охраны окружающей среды, функционального обеспечения социальных условий ее эксплуатации².

До принятия Федерального закона от 29 декабря 2017 г. № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ в законодательстве отсутствовало понятие «правила благоустройства территории», содержание правил благоустройства территорий, что вызывало трудности в правоприменительной практике.

Термин «благоустройство территории» определен в п. 36 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ⁴ (далее — ГрК РФ) как деятельность по реализации комплекса мероприятий, установленного правилами благоустройства территории муниципального

¹ Уфимцева Е.В., Меркульева Ю.А., Подопригора Ю.В. Оценка развития сферы благоустройства территории с учетом пересекающегося взаимодействия инфраструктур городского хозяйства // Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 33. С. 52.

² Авакьян С.А., Лютцер В.А., Пешин Н.А. и др. Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С. 303.

³ Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 463-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“ и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 1 (часть 1). Ст. 47.

⁴ Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

образования, направленная на обеспечение и повышение комфортности условий проживания граждан, по поддержанию и улучшению санитарного и эстетического состояния территории муниципального образования, по содержанию территорий населенных пунктов и расположенных на таких территориях объектов, в том числе территорий общего пользования, земельных участков, зданий, строений, сооружений, прилегающих территорий. В качестве элементов благоустройства понимаются декоративные, технические, планировочные, конструктивные устройства, элементы озеленения, различные виды оборудования и оформления, в том числе фасадов зданий, строений, сооружений, малые архитектурные формы, некапитальные нестационарные строения и сооружения, информационные щиты и указатели, применяемые как составные части благоустройства территории (п. 38 ст. 1 ГрК РФ).

В соответствии с подп. «д» п. 10 Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета субъектов РФ на поддержку государственных программ субъектов РФ и муниципальных программ формирования современной городской среды к обязательствам субъекта РФ относится в том числе утверждение (корректировка) органами местного самоуправления правил благоустройства территорий муниципальных образований, в состав которых входят населенные пункты с численностью населения свыше 1000 человек.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ (далее — Закон № 131-ФЗ) под правилами благоустройства территории муниципального образования понимается муниципальный правовой акт, устанавливающий на основе законодательства РФ и иных нормативных правовых актов РФ, а также нормативных правовых актов субъектов РФ требования к благоустройству и элементам благоустройства территории муниципального образования, перечень мероприятий по благоустройству территории муниципального образования, порядок и периодичность их проведения.

В соответствии со ст. 45.1 Закона № 131-ФЗ правила благоустройства территории муниципального образования утверждаются представительным органом соответствующего муниципального образования. Данный нормативный правовой акт, принимаемый органами местного самоуправления, должен содержать ряд требований, предъявляемых к объектам благоустройства, включающим в себя как объекты недвижимого имущества, так и земельные участки в границах муниципального образования⁶.

⁵ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁶ Соломаха Д.В. Благоустройство территории — обязанность и добрая воля органов публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8. С. 37.

Правила благоустройства территории муниципального образования могут регулировать следующие вопросы:

- 1) содержание территорий общего пользования и порядка пользования такими территориями;
- 2) внешний вид фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений;
- 3) проектирование, размещение, содержание и восстановление элементов благоустройства, в том числе после проведения земляных работ;
- 4) организация освещения территории муниципального образования, включая архитектурную подсветку зданий, строений, сооружений;
- 5) организация озеленения территории муниципального образования, включая порядок создания, содержания, восстановления и охраны расположенных в границах населенных пунктов газонов, цветников и иных территорий, занятых травянистыми растениями;
- 6) размещение информации на территории муниципального образования, в том числе установка указателей с наименованиями улиц и номерами домов, вывесок;
- 7) размещение и содержание детских и спортивных площадок, площадок для выгула животных, парковок (парковочных мест), малых архитектурных форм;
- 8) организация пешеходных коммуникаций, в том числе тротуаров, аллей, дорожек, тропинок;
- 9) обустройство территории муниципального образования в целях обеспечения беспрепятственного передвижения по указанной территории инвалидов и других маломобильных групп населения;
- 10) уборка территории муниципального образования, в том числе в зимний период;
- 11) организация стоков ливневых вод;
- 12) порядок проведения земляных работ;
- 13) участие, в том числе финансовое, собственников и (или) иных законных владельцев зданий, строений, сооружений, земельных участков (за исключением собственников и (или) иных законных владельцев помещений в многоквартирных домах, земельные участки под которыми не образованы или образованы по границам таких домов) в содержании прилегающих территорий;
- 14) определение границ прилегающих территорий в соответствии с порядком, установленным законом субъекта РФ;
- 15) праздничное оформление территории муниципального образования;
- 16) порядок участия граждан и организаций в реализации мероприятий по благоустройству территории муниципального образования (согласно ст. 17 Закона № 131-ФЗ органам местного самоуправления дается право привлекать граждан к выполнению социально значимых работ, в том числе по благоустройству и озеленению территорий)⁷;

⁷ Бабичев И.В., Шугрина Е.С. и др. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) /

17) осуществление контроля за соблюдением правил благоустройства территории муниципального образования.

Действующее законодательство относит правовое регулирование в сфере благоустройства территорий к вопросам местного значения, т.е. к компетенции органов местного самоуправления. Для регулирования этих отношений органы местной власти разрабатывают и утверждают правила благоустройства муниципальных образований, которые должны содержать ряд требований, предъявляемых к объектам благоустройства, включая объекты недвижимого имущества и земельные участки в границах муниципального образования⁸.

В то же время законом субъекта РФ могут быть предусмотрены иные вопросы, регулируемые правилами благоустройства территории муниципального образования, исходя из природно-климатических, географических, социально-экономических и иных особенностей отдельных муниципальных образований.

В настоящий момент действуют «Методические рекомендации для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов»⁹, разработанные в целях оказания методологического содействия органам местного самоуправления при подготовке ими правил благоустройства территорий городских и сельских поселений, городских округов, внутригородских районов. В указанных Методических рекомендациях раскрываются такие понятия, как «объекты благоустройства», «элементы благоустройства», а также определяются деятельность по благоустройству территорий, круг участников деятельности по благоустройству и пр. Данные Методические рекомендации предполагаются в качестве ориентира при разработке региональных норм (п. 1.1). Более подробно понятие благоустройства наполняется тем или иным содержанием в рамках регионального законодательства.

Кроме того, при разработке правил благоустройства территорий поселений (городских округов), концепций и проектов благоустройства целесообразно обеспечивать соблюдение норм, указанных в сводах правил и национальных стандартах. Одним из таких важных документов является СП 82.13330.2016 «Свод правил. Благоустройство территорий» (утв. Приказом Минстроя России от 16.12.2016 № 972/пр).

под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 171.

⁸ Лаврентьева О.В. Проблемы правового регулирования сферы благоустройства в России на региональном уровне // Современное право. 2016. № 7. С. 49.

⁹ Методические рекомендации для подготовки правил благоустройства территорий поселений, городских округов, внутригородских районов (утв. Приказом Минстроя России от 13.04.2017 № 711/пр) // СПС «КонсультантПлюс».

Одной из актуальных проблем является признание отдельных пунктов правил благоустройства несоответствующими действующему законодательству, поскольку они воспроизводят экологические, санитарно-эпидемиологические и иные требования, предусмотренные федеральными актами, ответственность за нарушение которых наступает в соответствии с федеральным законодательством, в том числе и Кодексом об административных правонарушениях РФ¹⁰ (далее — КоАП РФ).

Аналогичную позицию выражают и органы прокуратуры. Таким образом, возможность муниципального контроля за исполнением правил благоустройства и методы понуждения к их исполнению фактически отсутствуют.

Особенно остро стоит проблема признания несоответствующими действующему законодательству норм правил благоустройства, предусматривающих запрет на парковку, хранение и передвижение транспортных средств на детских площадках, газонах и территориях с зелеными насаждениями (в том числе придомовой территории многоквартирных жилых домов).

Суды указывают, что органы местного самоуправления не вправе определять состав административных правонарушений, связанных с парковками на газонах и детских площадках. При этом возможные заинтересованные органы государственного контроля — Государственная жилищная инспекция (далее — ГЖИ) и Управление Государственной инспекции по безопасности дорожного движения (далее — ГИБДД) — также не наделены соответствующими функциями. ГЖИ проверяет только организации, осуществляющие содержание общего имущества в МКД, а ГИБДД отслеживает только вопросы нарушения Правил дорожного движения (далее — ПДД).

Таким образом, на сегодняшний день отсутствует орган, уполномоченный на установление правил размещения автотранспортных средств на придомовых территориях, осуществление контроля за их соблюдением и на принятие к нарушителям мер административного реагирования. Указанными полномочиями обладают только собственники общего имущества в многоквартирных жилых домах.

В этой связи необходимо внести изменения в п. 17.2 Правил дорожного движения Российской Федерации, утвержденных Постановлением Совета министров — Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090¹¹, в части установления запрета на остановку и стоянку транспортных средств на озелененных территориях, детских игровых и спортивных площадках,

¹⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

¹¹ Постановление Совета министров — Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 «О правилах дорожного движения» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.

расположенных в жилых зонах и на дворовых территориях. Ответственность за нарушение п. 17.2 уже предусмотрена ст. 12.28 КоАП РФ.

Кроме того, необходимо установить в Федеральном законе от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»¹² определение о том, что если газон (озелененная часть) примыкает непосредственно к проезжей части и отвечает требованиям, предъявляемым к обочине, газон является элементом дороги. Тогда на него распространяются ПДД. Если же газон примыкает к тротуару, элементом дороги он не является, и, соответственно, на него не могут распространяться правила остановки и стоянки транспортных средств, установленные ПДД. Соответствующие изменения следует внести и в КоАП РФ.

При этом в вопросе запрета парковок на газоне отсутствует единообразие судебной практики в толковании законодательства. В одних случаях проблему относят к сфере безопасности дорожного движения (Определение Верховного Суда РФ от 11.12.2013 № 57-АПГ13-6)¹³.

В других — к сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, охраны окружающей среды и т.п. (Определения Верховного Суда РФ от 03.09.2008 № 58-Г08-12¹⁴, от 14.12.2011 № 64-Г11-36¹⁵, от 30.05.2012 № 81-АПГ12-1¹⁶).

Нередко суды ссылаются на то, что такие запреты уже установлены в действующих федеральных актах: в Правилах создания, охраны и содержания зеленых насаждений в городах РФ (утв. Приказом Госстроя РФ от 15.12.1999 № 153 (п. 6.3)), Правилах и нормах технической эксплуатации жилищного фонда (утв. Постановлением Госстроя России от 27.09.2003 № 170 (п. 3.9.2)), ПДД (разделы 12 и 17, регулирующие единый порядок размещения транспортных средств, в том числе их остановки и стоянки).

По мнению судов, которое опирается на положения ст. 1.3 КоАП РФ, установление административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными нормативными правовыми актами, относится к ведению Российской Федерации. Следовательно, административная ответственность за проезд и стоянку транспортных средств на газонах и иных озелененных территориях может устанавливаться только в КоАП РФ¹⁷.

Однако в настоящее время такой ответственности нет, а существующие составы правонарушений в сфере дорожного движения, санитарно-эпидемиологического благополучия, охраны собственности (ст. 6.3, 6.4, 7.17, 8.1, 12.19 КоАП РФ) в правоприменительной практике не распространяются на парковки на газонах и детских площадках.

В этой связи необходимо на федеральном уровне проработать вопрос об установлении ответственности за размещение транспортных средств на газонах, детских и спортивных площадках.

Сбор и вывоз твердых бытовых отходов также относятся к элементам благоустройства территорий. Ранее организация деятельности по сбору и вывозу бытовых отходов и мусора была возложена на органы местного самоуправления поселений (сельских и городских). К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов относилась организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов. Органы местного самоуправления городских округов организовывали сбор, вывоз, утилизацию и переработку бытовых и промышленных отходов.

С 1 января 2016 г. организация деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов относится к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

К полномочиям органов местного самоуправления поселений относится участие в организации деятельности по сбору и транспортированию твердых коммунальных отходов. К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов — участие в организации деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов. На городские округа возложены полномочия по участию в организации всех указанных форм обращения с твердыми коммунальными отходами.

До сих пор остается неясным термин «участие» по отношению к деятельности органов местного самоуправления в области обращения с отходами. Данная формулировка не дает однозначного понимания, какова форма участия органов местного самоуправления в организации соответствующей деятельности, каков объем полномочий возложен на органы местного самоуправления.

Учитывая это, необходимо определить на федеральном уровне конкретные полномочия органов местного самоуправления в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, закрепив их в Федеральном законе от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»¹⁸.

¹² Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

¹³ Определение Верховного Суда РФ от 11 декабря 2013 г. № 57-АПГ13-6 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Определение Верховного Суда РФ от 3 сентября 2008 г. № 58-Г08-12 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Определение Верховного Суда РФ от 14 декабря 2011 г. № 64-Г11-36 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Определение Верховного Суда РФ от 30 мая 2012 г. № 81-АПГ12-1 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Мадьярова А.В. Предмет и пределы компетенции органов местного самоуправления в сфере благоустройства: проблемы и пути решения // Практика муниципального управления. 2015. № 8. С. 51.

¹⁸ Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

Следующей актуальной проблемой в сфере благоустройства является отсутствие федеральных норм, устанавливающих административную ответственность за проведение земляных работ без соответствующего разрешения органов местного самоуправления либо при проведении работ с истекшим сроком действия разрешения, а также невыполнение по окончании производства работ, необходимых мероприятий по благоустройству территории и восстановлению твердого покрытия.

С учетом сложившейся судебной практики по отмене соответствующих норм региональных законов, устанавливающих такую ответственность, необходимо предусмотреть в КоАП РФ ответственность для производителей и заказчиков данных работ.

Целесообразно также урегулировать правила проведения земляных работ на земельном участке, на котором расположен многоквартирный дом, путем внесения изменений в ст. 12 и 36 Жилищного кодекса РФ¹⁹ в части наделения Правительства РФ полномочиями по установлению таких правил. Одновременно установить административную ответственность за неисполнение указанных правил и определить лицо, уполномоченное составлять протоколы и рассматривать дела об их нарушении.

Это можно сделать также путем дополнения КоАП РФ ст. 7.23.4 «Нарушение правил проведения земляных работ на земельном участке, на котором расположен многоквартирный дом» и внесения дополнений в ст. 23.55 данного Кодекса в части наделения органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих региональный государственный жилищный надзор, полномочиями по рассмотрению указанных дел.

Кроме того, необходимо расширить определение предмета проверок, проводимых органами государственного жилищного надзора, путем внесения дополнений в подп. «а» п. 11 Положения о государственном жилищном надзоре, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 11 июня 2013 г. № 493²⁰. Эта мера направлена на соблюдение органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами обязательных требований к проведению земляных работ на земельном участке, на котором расположен многоквартирный дом.

¹⁹ Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 11 июня 2013 г. № 493 «О государственном жилищном надзоре» // СЗ РФ. 2013. № 25. Ст. 3156.

В целях реализации предлагаемого «механизма» предлагается разработать проект Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил проведения земляных работ на земельном участке, на котором расположен многоквартирный дом».

В рамках совершенствования правового регулирования вопросов, связанных с благоустройством, также необходимо конкретизировать полномочия органов местного самоуправления в части установления требований по содержанию многоквартирных домов и земельных участков, на которых расположены такие дома.

Все вышеизложенное позволяет сформулировать наиболее актуальные проблемы в сфере благоустройства, с которыми на сегодняшний день сталкиваются органы местного самоуправления Российской Федерации:

— правила благоустройства территорий муниципальных образований постоянно отменяются в судах (полностью или отдельные положения), что существенно затрудняет деятельность муниципалитетов по реализации полномочий в сфере благоустройства;

— неопределенность содержания деятельности по благоустройству ввиду ее тесной связи с другими видами деятельности, которые регулируются федеральными и региональными нормативными правовыми актами (например, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, строительство и реконструкция дорог, градостроительство, земельные правоотношения и прочее);

— отсутствие четкого правового регулирования порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий, а также определения понятия «прилегающая территория» в федеральных нормативно-правовых актах;

— неопределенность региональных полномочий в части установления административной ответственности за нарушение правил благоустройства территории в связи с наличием в федеральных нормативных правовых актах положений, которые регламентируют отдельные вопросы благоустройства;

— ограниченность бюджетных ресурсов муниципальных образований, что не позволяет полностью финансировать мероприятия по благоустройству;

— низкая вовлеченность населения в благоустройство;

— неопределенность муниципальных полномочий по обращению с отходами. До сих пор остается не ясным термин «участие» в деятельности по сбору, транспортировке, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению ТБО на территории муниципального образования.

Литература

1. Авакьян С.А. Муниципальное право России : учебник / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин и др. ; отв. ред. С.А. Авакьян. М. : Проспект, 2009. 544 с.
2. Бабичев И.В. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / И.В. Бабичев, В.В. Волков, А.В. Мадьярова и др. ; под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норма: ИНФРА-М, 2015. 672 с.
3. Лаврентьева О.В. Проблемы правового регулирования сферы благоустройства в России на региональном уровне / О.В. Лаврентьева // Современное право. 2016. № 7. С. 49–52.
4. Мадьярова А.В. Предмет и пределы компетенции органов местного самоуправления в сфере благоустройства: проблемы и пути решения / А.В. Мадьярова // Практика муниципального управления. 2015. № 8. С. 47–56.
5. Соломаха Д.В. Благоустройство территории — обязанность и добрая воля органов публичной власти / Д.В. Соломаха // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8. С. 37–40.
6. Уфимцева Е.В. Оценка развития сферы благоустройства территории с учетом пересекающегося взаимодействия инфраструктур городского хозяйства / Е.В. Уфимцева, Ю.А. Меркульева, Ю.В. Подоприсора // Региональная экономика: теория и практика. 2015. № 33. С. 51–64.

ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА «ЮРИСТ» —
ЭТО ЛИДЕР ЮРИДИЧЕСКОЙ ПЕРИОДИКИ
В РОССИИ И СТРАНАХ СНГ, КОТОРАЯ ОБЪЕДИНЯЕТ
БОЛЕЕ 60 НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИХ ИЗДАНИЙ
ПО РАЗНЫМ ОТРАСЛЯМ ПРАВА

Участие населения в решении вопросов изменения территорий муниципальных образований: тенденции отказа от прямого волеизъявления

Тхабисимова Людмила Аслановна, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Пятигорского государственного университета, руководитель Северо-Кавказского научно-исследовательского центра политико-правовых проблем
[thabisimoval@mail.ru]
357532, Ставропольский край, г. Пятигорск, пр. Калинина, д. 9

Цапко Максим Иванович, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Северо-Кавказского федерального университета
[tsapcom@politpravo.info]
355009, г. Ставрополь, ул. Пушкина, д. 1

Авторами предпринята попытка анализа нынешней ситуации правового регулирования участия населения в изменении границ муниципальных образований, выявлены тенденции развития законодательства, характеризующиеся как последовательный отказ от непосредственного решения населением вопросов территориальных изменений муниципальных образований. Это проявилось как в последовательной трансформации процедур изменения границ муниципальных образований, так и в отказе от непосредственного волеизъявления населения при объединении, укрупнении и иных территориальных изменениях муниципалитетов.

Исследование позволило выявить стремление в большей степени федерального, а также и регионального законодателя вывести сущностную процедуру в перечень допустимых при решении территориальных вопросов — процедуру непосредственного волеизъявления населения из совокупности процедур, объединяемых в законодательстве категорией «согласие населения», подменив решениями представительного органа местного самоуправления. Это говорит о последовательном отказе от демократизма в решении территориальных вопросов на уровне местного самоуправления.

В статье сделан вывод о необходимости возвращения к ранее существовавшему в законодательстве порядку изменения границ и совершенствования процедур укрупнения муниципальных образований.

Ключевые слова: территория муниципального образования, согласие населения, прямое волеизъявление, территориальные изменения, тенденции муниципального законодательства.

Involvement of the Population in Solution of Issues of Changing of Territories of Municipal Structures: Tendencies of Refusal of Direct Expression of Will

Tkhabisimova Lyudmila A., Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Pyatigorsk State University, Head of the North-Caucasian Research Center for Political and Legal Issues

Tsapko Maksim I., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law of the North-Caucasus Federal University

The authors attempted to analyze the current situation of legal regulation of participation in changing the boundaries of municipalities.

Authors identified tendencies in the development of legislation, characterized by the authors as a consistent refusal to directly address the territorial issues of municipalities. This manifested itself both in the consistent transformation and in the refusal of the direct expression of the will of the population in the unification, consolidation and other territorial changes of the municipalities.

The study revealed an aspiration, to a greater extent — of the federal as well as of the regional legislators, to deduce the essential procedure in the list of acceptable for resolving territorial issues — the procedure for the direct expression of the will of the population, from a set of procedures combined in the legislation of categorization of the “community consent”, replacing the decisions of the local representative body self-government. This indicates a consistent rejection of democracy in resolving territorial issues at the level of local self-government.

The authors concluded that it is necessary to return to the previously existing legislation in the law abroad and to improve procedures for the enlargement of municipalities.

Keywords: territories of municipalities, direct democracy, community consent, territorial changes, tendencies of municipal legislation.

Четвертьвековой юбилей российской Конституции и столетие российского конституционализма — вехи значительные, позволяющие оглянуться назад, подвести очередные промежуточные итоги. Но это еще и хороший повод с опорой на исторический опыт заглянуть в будущее.

Для российского местного самоуправления принятие Конституции России было не просто значимым событием. Именно оно стало отправной точкой в формировании современной модели местного самоуправления, системы институтов, органов, про-

цедур самостоятельного решения населением вопросов местного значения. Через пять лет Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления, в год десятилетия Конституции появился Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее — Закон № 131-ФЗ).

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Казалось, что местное самоуправление обрело прочный нормативный фундамент, и теперь предстоит формировать, развивать и укреплять демократические традиции самоуправления местных сообществ.

Несмотря на то что обилие «знаковых» дат более всего располагает к осмыслению глобальных проблем и тенденций, мы сочли необходимым сосредоточиться на достаточно локальном явлении: на изменении юридического значения муниципально-правовой категории «согласие населения», а равно и на постепенном отказе от процедур непосредственной демократии при решении муниципально-территориальных вопросов.

Думается, важно продемонстрировать, пусть и на примере всего одного вопроса — вопроса изменения территории, как не слишком заметные и обсуждаемые в обществе изменения Закона шаг за шагом выхолащивают из его положений «самоуправленческое» содержание, девальвируют конституционный смысл местного самоуправления, превращая самоуправление в еще одну ступеньку власти — муниципальную.

Для осмысления указанной тенденции в исторической ретроспективе нам важна следующая концептуальная формулировка Е.С. Шугриной: «...если в 1990-е годы местное самоуправление больше рассматривалось как деятельность населения, то в 2000-х годах — как форма народовластия»². А что же случилось с народовластием на уровне местного самоуправления в последующем?

Итак, вначале обозначим основные нормативно-правовые акты в рассматриваемой сфере.

Наши вышеупомянутые «юбиляры» — Конституция России, Европейская хартия местного самоуправления и Закон № 131-ФЗ — закрепляют основные положения о принципах, стандартах и процедурах изменения территории муниципальных образований (соответственно ст. 131 Конституции, ст. 5 Хартии³, ст. 10–13.2 Закона № 131-ФЗ⁴).

Конституция России устанавливает обязательность учета мнения населения при изменении границ муниципальных образований (ч. 2 ст. 131).

Европейская хартия местного самоуправления закрепляет необходимость предварительных консультаций с соответствующими местными общинами при решении территориальных вопросов, оговаривая преимущественное использование для этого референдума, если это, по формулировке Хартии, «позволяет закон» (ст. 5). Отметим, что упоминание Хартией референдума реализовано таким образом, что, по сути, не является необходимым условием. Хартия указывает на возможность иной процедуры

«предварительной консультации» с местными общинами, предусмотренной национальным законодательством. В российском законодательстве, полагаем, таковыми являются опросы граждан, сходы граждан, публичные слушания, местный референдум.

Рассмотрим формы выражения согласия населения на территориальные изменения на уровне местного самоуправления.

Население непосредственно выражает свою волю при изменении границ муниципальных районов, если поселения или населенные пункты попадают на территорию другого муниципального района, согласно п. 3 ст. 12 Закона № 131-ФЗ, при разделении поселения на несколько поселений согласно п. 5 ст. 13. В этом случае возможен выбор из двух вариантов процедур — «голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования» и «сход граждан», а также «учет мнения» представительных органов обоих районов.

Анализ изменений в действующий Закон № 131-ФЗ показывает, что в последние годы уменьшается количество процедур «согласия населения», предусматривающих непосредственное участие населения в решении вопросов территориальных преобразований.

Так, согласно п. 7 ст. 13 Закона № 131-ФЗ при изменении статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа до 2017 г. согласие населения поселения или городского округа, а также согласие населения муниципального района, из которого выделялся округ или куда присоединялось поселение, выражалось исключительно в форме голосования. Население поселения (округа) и население муниципального района голосовали отдельно. Требовалось согласие населения обоих муниципальных образований. В рассматриваемом пункте прямо устанавливался запрет на разделение (объединение) муниципалитетов при отсутствии согласия. В апреле 2017 г. в указанный пункт были внесены изменения, в настоящее время процедура согласия населения предполагает решение представительных органов соответствующих муниципалитетов.

Из положений п. 3 ст. 10 Закона № 131-ФЗ, введенного ст. 19 Федерального закона от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵, следует, что с 2011 г. учет мнения населения перестал выступать необходимым условием изменения границ муниципальных образова-

² Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. 2014. № 4. С. 2–19.

³ Европейская хартия местного самоуправления // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

⁴ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁵ Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. 2011. № 49 (часть 5). Ст. 7070.

ний вследствие изменения границ субъектов Федерации.

Анализируя п. 3.1 ст. 13 Закона № 131-ФЗ, можно сделать следующий вывод. В настоящее время отсутствуют какие-либо ограничения ни на количество присоединяемых поселений, ни на административно-территориальный состав городских округов: не определены пределы ни количества объединяемых муниципальных образований, ни входящих в округ поселений, а также пределы численности населения, типы хозяйственной деятельности и т.д.

Практика отдельных субъектов Федерации, например Ставропольского края, Московской и Калининградской областей, показывает в последние годы принципиальную возможность преобразовывать существующие муниципальные районы в городские округа путем присоединения составляющих муниципальный район поселений к существующему городскому округу.

Таким образом, в некоторых субъектах Федерации наметилась тенденция «укрупнения» муниципалитетов, фактически перехода к одноуровневой модели организации местного самоуправления. При этом больше нет ограничений, связанных с административно-территориальным делением и видами объединяемых поселений: в предельном случае, *ad absurdum*, при существующем порядке можно ожидать и объединения в один городской округ нескольких достаточно крупных городов, один из которых был ранее городским округом, а другие ранее являлись городскими поселениями или стали ими по решению представительных органов непосредственно перед укрупнением.

Необходимо отметить, что само по себе сохранение административно-территориального устройства в описываемых случаях можно оценить положительно. Например, это позволяет сохранить за сельским населением различные социальные льготы и преференции, действие федеральных целевых программ развития села и т.д. Другое дело, что сохранение положенных по законодательству льгот не является адекватной заменой упраздняемому сельскому и городскому самоуправлению.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы.

Выявлено, что со времени принятия Закона № 131-ФЗ применение процедур непосредственной демократии как способа согласия населения на территориальные изменения муниципальных образований постепенно подменялось решениями органов публичной власти.

Изначально Закон № 131-ФЗ установил обязательность учета мнения населения муниципальных образований при изменении границ субъектов Федерации. Изменения, вступившие в силу в 2011 г., подменили мнение населения решением представительного органа муниципального образования.

Это позволяет говорить об искажении конституционно-правового смысла положений Конституции России (прежде всего ч. 2 ст. 131). Подчеркнем, что требования ч. 2 ст. 131 Конституции РФ необходимо учитывать и в законодательстве субъектов Федерации, чего, как мы показали выше, в настоящее время в отношении территориальных изменений на уровне местного самоуправления не происходит. Анализируя сложившуюся ситуацию, С.А. Авакьян пришел к неутешительному выводу о том, что «на уровне местного самоуправления постепенно на смену опросов населения при территориальных изменениях (проводятся по процедуре местного референдума) приходит „выявление мнения“ органов местного самоуправления, чаще всего результат предрешен»⁶. Можно согласиться, что при существующей процедуре о действительном учете мнения населения говорить не приходится.

Таким образом, в отличие от времен принятия Закона № 131-ФЗ, категория «согласие населения» в большинстве случаев перестала пониматься в действующем законодательстве как применение одной из имеющихся на уровне местного самоуправления форм непосредственной демократии. За несколькими исключениями эта категория сущностно представляет собой решение органа публичной власти.

⁶ Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2–9.

Литература

1. Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России? / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2–9.
2. Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития / Е.С. Шугрина // Муниципальное право. 2014. № 4. С. 2–19.

Проблемы правовой регламентации опроса граждан в системе местного самоуправления Российской Федерации

Нудненко Лидия Алексеевна, профессор кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, почетный работник высшей профессиональной школы Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор [nudnenko@rambler.ru]

119571, г. Москва, пр. Вернадского, д. 84

В статье дан анализ федерального, регионального законодательства и муниципальных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок назначения и проведения опроса граждан, — института непосредственной демократии в системе местного самоуправления. Приведены примеры из практики, свидетельствующие о наличии пробелов в правовой регламентации порядка назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях. Высказаны предложения, направленные на дальнейшее совершенствование законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: опрос, граждане, непосредственная демократия, местное самоуправление.

Issues of the Legal Regulation of Polling of Citizens in the System of Local Self-Government of the Russian Federation

Nudnenko Lidia A., Professor of the Department of Legal Support of Public and Municipal Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Law, Professor, Honored Worker of Higher Professional School of the Russian Federation

The authors attempted to analyze the current situation of legal regulation of participation in changing the boundaries of municipalities. The article analyzes the Federal, regional legislation and municipal normative legal acts regulating the order of appointment and survey of citizens—the Institute of direct democracy in the system of local self-government. Examples from practice are given, indicating the presence of gaps in the legal regulation of the order of appointment and interviewing of citizens in municipalities. The proposals aimed at further improvement of the legislation in this sphere were made.

Keywords: survey, citizens, direct democracy, local government.

Согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. Хотя в Конституции РФ прямо не сформулирован собственник муниципального имущества, однако из содержания ст. 132 Конституции РФ вытекает, что им является население муниципального образования. Выявлению эффективности управления муниципальной собственностью органами местного самоуправления мог бы способствовать опрос ее владельца — населения муниципального образования. Опрос призван выявить отношение населения к деятельности органов местного самоуправления по использованию и распоряжению муниципальным имуществом.

Опрос граждан, как институт непосредственной демократии¹, впервые получил правовую регламентацию в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 31) (далее — Закон № 131-ФЗ). Единственная поправка в данную статью Закона № 131-ФЗ была внесена в 2015 г. Она уточнила правовую основу опроса граждан². Ранее по-

рядок назначения и проведения опроса граждан определялся уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Новая редакция этой статьи предусматривает, что содержание перечисленных муниципальных нормативных правовых актов должно соответствовать закону субъекта РФ. Таким образом, была расширена компетенция законодательного органа государственной власти субъекта РФ в сфере регулирования прямого волеизъявления граждан по вопросам местного значения.

Последние три года ознаменовались появлением в ряде субъектов РФ законов о порядке организации и проведения опросов граждан. При этом если законы отдельных субъектов РФ дают подробную характеристику данного института непосредственной демократии³, то другие субъекты РФ ограничились краткой характеристикой опроса граждан⁴.

¹ Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления — институт конституционного права России // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 2001. № 1. С. 16.

² Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“ и Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 886.

³ Закон Московской области от 11 ноября 2015 г. № 194/2015-ОЗ «О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Московской области» (ред. от 06.02.2017 № 10/2017-ОЗ) // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2015. 19 ноября. № 217; Закон Алтайского края от 30 июня 2015 г. № 59-ЗС «О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Алтайского края» (ред. от 04.10.2017 № 74-ЗС) // Сборник законодательства Алтайского края. 2015. № 230. Ч. 1. июнь. 2015. С. 134; Закон Саратовской области от 4 июня 2016 г. № 75-ЗСО «О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Саратовской области» // СПС «Гарант».

⁴ Закон Новосибирской области от 29 июня 2016 г. № 74-ОЗ «Об отдельных вопросах назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Новосибирской области» // Ведомости Законодательного Собрания Ново-

Однако в большинстве субъектов РФ такие законы отсутствуют, и правовой основой порядка назначения и проведения опроса граждан остаются, кроме ст. 31 Закона № 131-ФЗ, уставы муниципальных образований⁵, а также нормативные правовые акты представительных органов муниципальных образований, посвященные порядку организации и проведения опросов граждан⁶.

Федеральный законодатель в качестве субъектов инициативы проведения опроса граждан по вопросам местного значения⁷ определил представительный орган муниципального образования, главу муниципального образования. Инициировать опрос могут также органы государственной власти субъектов РФ для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Следует отметить, что до появления Закона № 131-ФЗ в г. Москве был принят Закон об опросе граждан, который ныне действует в редакции 2001 г. Достоинством этого Закона является закрепление широкого круга инициаторов проведения опроса. В их числе: депутат Московской городской Думы, если территория опроса входит в его избирательный округ; префект административного округа; районное Собрание; глава районной Управы; инициативная группа жителей, насчитывающая не менее 10 граждан, имеющих право на участие в опросе; местные общественные объединения, а также органы территориального общественного самоуправления, действующие на территории опроса. При этом инициатива проведения опроса может принадлежать нескольким инициаторам. В этом случае инициаторы обладают равными правами и обязанностями при подготовке и проведении опроса⁸.

Включение в круг субъектов инициирования опроса граждан префекта административного округа объясняется спецификой местного самоуправления в г. Москве, где в каждом муниципальном образова-

нии действует управа — территориальный исполнительный орган государственной власти, подчиненный Правительству г. Москвы, решающий вопросы жизнеобеспечения населения муниципального образования наряду с местной администрацией.

Полагаем целесообразным учесть московский опыт правового регулирования круга субъектов инициативы назначения и проведения опроса граждан в федеральном законодательстве. Такая инициатива, на наш взгляд, должна принадлежать не только органам местного самоуправления и региональным органам государственной власти, но и гражданам, постоянно проживающим на территории муниципального образования, а также местным общественным объединениям и органам территориального общественного самоуправления. Инициатива в назначении и проведении опроса граждан местными общественными объединениями и органами территориального общественного самоуправления может быть реализована в петиционном порядке. Порядок подачи петиции можно урегулировать либо в законе субъекта РФ о порядке назначения и проведения опроса, либо в отдельном законе о петициях граждан, о необходимости принятия которого давно пишут ученые в юридической литературе.

В петиции должно быть указано: основания опроса, предлагаемая формулировка вопроса, выносимого на опрос, территория опроса, дата проведения опроса и его вид, адрес и телефон инициатора. Петиция подписывается инициатором опроса. Адресатом рассмотрения петиции должен быть представительный орган муниципального образования, который решает вопрос о назначении опроса граждан.

Законы субъектов РФ предусматривают рассмотрение инициативы о проведении опроса на заседании представительного органа муниципального образования, который принимает решение. Возможен отказ в назначении опроса в случае, если вопросы, предлагаемые для вынесения на опрос, не отнесены к вопросам местного значения, а также в случае нарушения требований к порядку выдвижения инициативы проведения опроса. Для проведения опроса предусмотрено создание представительным органом муниципального образования комиссии по проведению опроса.

Вопросы, выносимые для опроса граждан, должны быть сформулированы ясно и доступно. Формулировка вопроса должна быть однозначной, необходимо не допускать возможность ее произвольного толкования, что может повлечь неопределенность правовых последствий принятого по результатам опроса граждан решения.

Закон № 131-ФЗ не регламентирует методику проведения опроса. Отсутствуют предписания относительно методики опроса, как правило, и в законах субъектов РФ о порядке назначения и проведения опроса граждан. Тем больший интерес представляют нормы вышеупомянутого Закона г. Москвы № 21, который выделяет следующие возможные виды голосования при опросе: тайное, поименное, открытое и закрытое (ст. 8). Место проведения опроса: участки проведения опроса либо место жительства участников опроса. Тайное голосование проводится по опросным листам на участках опроса. Поименное голосо-

сибирской области. 2016. № 45 ; Закон Томской области от 5 октября 2015 г. № 133-ОЗ «О порядке назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях Томской области» // Официальные ведомости Законодательной Думы Томской области. 2015. № 45 (221).

⁵ Устав внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга от 25 января 2017 г. № 02-17 «Муниципальный округ Московская застава» // Муниципальный округ. 2017. № 44/2.

⁶ Решение Рубцовского городского Совета депутатов Алтайского края от 17 августа 2017 г. № 899 «Об утверждении Положения о порядке назначения и проведения опроса граждан муниципального образования город Рубцовск Алтайского края» // Местное время. 2017. № 62 ; Решение Павлоградского муниципального района Омской области от 29 апреля 2016 г. № 56 «Об утверждении порядка назначения и проведения опроса граждан в Павлоградском муниципальном районе Омской области» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ См. подр.: Нудненко Л.А. К вопросу о субъектах непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 2. С. 23–25.

⁸ Статья 9 Закона города Москвы от 25 июня 1997 г. № 21 «О консультативном опросе граждан в районе города Москвы» (ред. от 21.02.2001 № 6) // Ведомости Московской Думы. 1997. № 25 (спецвыпуск). (Далее — Закон г. Москвы № 21).

вание проводится по опросным листам или опросным спискам как на участках опроса, так и членами комиссии по проведению опроса по месту жительства участников опроса. Опрос может проводиться также в форме закрытого или открытого голосования на собраниях жителей.

Тайное голосование при опросе проводится в порядке, характерном для выборов. Опросный лист выдается под расписку после предъявления документа, удостоверяющего личность голосующего, и заполняется в специально оборудованном месте для тайного голосования, после чего опускается в ящик для голосования.

При поименном голосовании на участке опроса гражданин в опросном листе против своей фамилии ставит любой знак в графе, соответствующей его волеизъявлению, и расписывается.

В случае проведения опроса на собрании по месту жительства участники собрания проходят регистрацию. Собрание открывают и ведут представители комиссии в количестве не менее трех человек.

Голосование на собрании проводится по каждому вопросу отдельно «за» и отдельно «против». В голосовании участвуют только участники опроса, внесенные в списки и зарегистрированные на собрании. Результаты голосования заносятся в протокол, который подписывается всеми членами комиссии, присутствующими на собрании.

Собрание правомочно, если в нем приняло участие более 50% жителей, имеющих право на участие в опросе.

В последние годы получили распространение опросы населения посредством сети Интернет. Так, администрацией г. Хабаровска был проведен опрос с целью изучения общественного мнения о том, насколько жители Хабаровска удовлетворены деятельностью администрации города по вопросам организации транспортного обслуживания, качества автомобильных дорог, жилищно-коммунальных услуг, качества предоставления муниципальных услуг. В опросе приняли участие 707 человек. На 2013 г. численность жителей города составила 593 636⁹ человек.

⁹ Винник Н.В. Правотворческая инициатива и опрос граждан как формы участия населения в осуществлении местного

Анализ юридической литературы показывает, что некоторые авторы допускают проведение опроса на сайте главы администрации муниципального образования. Так, с 15 по 30 сентября 2016 г. на сайте главы округа Муром проходило голосование по выбору варианта предпроектного предложения реконструкции стадиона имени Н.Ф. Гастелло. Из трех вариантов, которые были предложены на сайте главы округа, первый вариант выбрали 59% голосовавших, второй — 25%, третий — 16%. И теперь на основе первого варианта будет подготовлен проект реконструкции входной группы и здания стадиона имени Гастелло¹⁰.

Плюсом опроса граждан в сети Интернет можно считать отсутствие финансовых затрат и легкость в обобщении статистических данных. Минусами такого опроса является небольшой охват аудитории, который не позволяет выявить мнение всех категорий граждан, проживающих на территории муниципального образования, а также невозможность определить, являются ли лица, принявшие участие в опросе, действительными жителями данного муниципального образования¹¹. Непонятно, обладают ли граждане, принявшие участие в опросе в сети Интернет, избирательным правом, что является необходимым условием для участия в опросе в соответствии с действующим законодательством.

Поэтому полагаем, что опросы граждан в сети Интернет не дают адекватного ответа по предмету опроса, не позволяют выяснить подлинное отношение значительной части граждан, проживающих на территории муниципального образования и обладающих избирательным правом. В силу сказанного опросы граждан в сети Интернет нельзя отнести к классическому пониманию опроса граждан в соответствии с предписаниями ст. 31 Закона № 131-ФЗ.

самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 10. С. 45.

¹⁰ Каткова Л.В., Телешин Н.Н. Опросы населения как инновационная форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления (на примере округа Муром Владимирской области) // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 6. С. 41.

¹¹ Винник Н.В. Указ. соч. С. 45.

Литература

1. Винник Н.В. Правотворческая инициатива и опросы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления / Н.В. Винник // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 10. С. 43–45.
2. Каткова Л.В. Опросы населения как инновационная форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления (на примере округа Муром Владимирской области) / Л.В. Каткова, Н.Н. Телешин // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 6. С. 40–45.
3. Нудненко Л.А. К вопросу о субъектах непосредственной демократии в системе местного самоуправления / Л.А. Нудненко // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 2. С. 23–25.
4. Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления — институт конституционного права России / Л.А. Нудненко // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 2001. № 1. С. 16–18.

Народное финансирование как механизм финансирования проектов, важных для местных сообществ

Чесноков Алексей Владимирович, заместитель генерального директора по правовым вопросам платформы народного финансирования Planeta.ru
[avh@planeta.ru]
129090, г. Москва, а/я 25 (для ООО «Глобал Нетворкс»)

В настоящей статье дается краткий обзор работы интернет-сервиса народного финансирования (краудфандинга) на примере платформы Planeta.ru, приводятся наиболее показательные практики применения народного финансирования применительно к местным сообществам.

Ключевые слова: местные сообщества, народное финансирование, краудфандинг, привлечение финансирования.

Crowdfunding as a Mechanism of Financing of Projects Important for Local Communities

Chesnokov Aleksey V., Deputy CEO for Legal Issues of the Crowdfunding Platform Planeta.ru

The article gives a brief overview of operations of a crowd financing (crowdfunding) service on the example of the Planeta.ru platform, provides the most indicative practices of crowdfunding application to local communities.

Keywords: local communities, crowd financing, crowdfunding, fund raising.

Народное финансирование, или краудфандинг, — универсальный инструмент для привлечения денежных средств и внимания населения к какой-либо идее или проблеме. С помощью заинтересованных людей и, что самое главное, их финансовой поддержки можно достичь многого. Народное финансирование как способ привлечения денежных средств через специальные платформы в сети Интернет известно относительно недавно. Но принцип «с миру по нитке» для поддержки общественных инициатив и потребностей известен с незапамятных времен.

В России первые современные платформы народного финансирования (краудфандинг) появились в 2012 г. Первой платформой стала Planeta.ru¹, а позднее была создана и другая площадка — Boomstarter². В последующем появилось еще несколько платформ. За шесть лет активной работы платформами накоплен значительный опыт размещения как успешных, так и не состоявшихся проектов. Только на Planeta.ru количество поддержанных социальных инициатив и благотворительных проектов превышает 2000 успешных проектов. Количество собранных на их реализацию денежных средств исчисляется сотнями миллионов рублей. Механизм народного финансирования основан на двух ключевых принципах: коллективной оценки и поддержки востребованной идеи; возврата всех денежных средств их владельцам, если идея не привлекла необходимого количества денежных средств в установленный срок. Иными словами, если инициатива не нужна и не собрала нужного финансирования, то все деньги вернут прежним владельцам.

Народное финансирование как способ объединения информационных и финансовых ресурсов *преследует следующие цели:*

- сбор денежных средств для решения конкретной проблемы;
- привлечение внимания общественности к конкретной проблеме и возможность проверить реальность такой проблемы;
- поиск и объединение сторонников для решения проблемы;
- контроль использования собранных средств.

Народное финансирование быстро набирает популярность среди различных групп граждан и применяется независимо от удаленности территорий. *География проектов* включает практически все регионы РФ. На карте проектов активно представлены не только Москва или Санкт-Петербург, но и уральские проекты, например «Клуб для работы и жизни в Малом Турыше»³, и Нижегородская область — «Открытие хлебопекарни на 15 деревень»⁴, и Магаданская область — «Карта-схема Магадана»⁵, и многие другие регионы страны.

Проблемы, которые затрагивают авторы проектов, *имеют различный масштаб*. Анализ имеющихся проектов позволяет выделить:

- проекты всероссийского масштаба, например, проект «Книга „Резные наличники: Центральный регион“» посвящен сохранению российского деревянного зодчества и архитектурного наследия всей России⁶;
- проекты регионального характера, например, проект «Оборудование добровольным ладожским

¹ URL: <https://planeta.ru/>

² URL: <https://boomstarter.ru/>

³ URL: <https://planeta.ru/campaigns/turish>

⁴ URL: <https://planeta.ru/campaigns/pekarnyakirillovo>

⁵ URL: <https://planeta.ru/campaigns/magmap>

⁶ URL: <https://planeta.ru/campaigns/9897>

пожарным» решает проблему защиты уникальной природы островов Ладожского озера силами добровольных пожарных⁷, а проекты «Ураловед» и «Проект „Ураловед“. Пять лет вместе» знакомят уральцев и гостей Урала с достопримечательностями и историей Урала;

— проекты местных сообществ, групп активистов, например, серия проектов, посвященных фестивалю «Троица. Все живое», который проводится по инициативе местной общины Троицкого храма и при поддержке городской администрации⁸. Проект «Книга-практикум „Делай, как Урюпинск“»⁹ является не только презентацией самого города, но и набором интересного опыта активистов Урюпинска, а проект «Создание лыжно-беговой трассы в Лен. области»¹⁰ наглядно показывает, что усилиями группы энтузиастов можно оборудовать настоящий лыжный стадион.

Тематика проектов также отличается большим разнообразием и отражает весь спектр проблем, важных для людей на местах. Можно выделить следующие направления: благоустройство территорий и повышение качества жизни людей; история, культура и искусство отдельных регионов и местных сообществ; сохранение объектов культурного и исторического наследия; региональный и местный туризм; социальное предпринимательство; благотворительная помощь, как адресная, так и отдельным категориям граждан; вопросы экологии, включая помощь диким и домашним животным.

Следует подчеркнуть, что каждому из вышеприведенных направлений соответствует не один-два проекта. Это десятки уже реализованных инициатив каждого направления, а применительно к благотворительным проектам счет идет на сотни успешных инициатив. Приведенные примеры показывают, что значительное количество проектов тесным образом связано с вопросами местного значения. И хотя представители муниципального сообщества пока к этому инструменту только присматриваются, успешная практика нарабатывается с каждым месяцем, и полезный опыт ждет масштабирования для многих схожих ситуаций на других территориях.

Важным критерием для авторов проекта является *потенциальная сумма сборов*, которую можно привлечь для реализации местной инициативы. В настоящее время среднестатистический проект местного сообщества может привлечь 100–150 тыс. руб. Но есть немало примеров, когда средств привлечено значительно больше.

Например, собрано около 1,6 млн руб. (148% от заявленной суммы) на строительство сельского клуба в Малом Турыше (Свердловская область)¹¹.

По подсчетам инициаторов проекта, строительство обойдется минимум в 5 млн руб., заявленная сумма сбора включает в себя лишь фундамент и каркас здания с крышей. Остальные средства планируется получить от крупных корпоративных клиентов социального предпринимателя (инициатор проекта).

В другой ситуации в трех взаимосвязанных проектах собрано более 400 тыс. руб. (60–104% от заявленных сумм) на строительство трех пекарен для 15 деревень в Красных Баках (Нижегородская область)¹². Проект инициирован местным социальным предпринимателем. Важно обратить внимание на то, что фактически получился цикл проектов, решающих вопросы с выпечкой и доставкой хлеба для нескольких деревень. Полезная инициатива была сформулирована на платформе и донесена до активных граждан. Так, целенаправленная работа местного предпринимателя, усиленная возможностями платформы, решила проблему регулярной доставки хлеба и других товаров в маленькие деревни.

Собрано около 200 тыс. руб. (103% от заявленной суммы) на ремонт местной достопримечательности в Вологде¹³. Проект инициирован группой местных активистов. Уникальный деревянный памятник архитектуры «Дом Шахова» в Вологде нуждался в срочном устройстве временной кровли и укреплении стены. После трех пожаров здание стояло под дождем без крыши и превращалось в руины. После проведенной кампании по сбору средств здание было законсервировано до реставрации.

Собрано около 250 тыс. руб. (99,8% от заявленной суммы) на установку светофора в Кирово-Чепецке (Кировская область)¹⁴. Проект инициирован местными жителями. Многочисленные несчастные случаи на улице Ленина, у парка, свидетельствовали о необходимости установки светофора. Вопрос об установке светофора был предварительно согласован с администрацией города и ГИБДД. Результатом совместной поддержки проекта на платформе стала установка светофора.

Можно приводить и другие примеры, но уже сейчас очевидно, что этот инструмент работает. ***Краудфандинг, как инструмент привлечения народного финансирования, может быть полезен органам местного самоуправления для выявления болевых точек и реальных потребностей на местах. Возможен и вариант объединения усилий: финансирование из местного бюджета может быть дополнено средствами, которые привлекли активисты местных сообществ.*** Вместе с тем есть примеры и того, что технология краудфандинга используется органами местного самоуправления не только для трансформации своих сайтов и порталов под потребности жителей, но и для внедрения большего количества технологичных *цифровизации экономики в масштабах города.*

⁷ URL: <https://planeta.ru/campaigns/ladoga> или <https://planeta.ru/campaigns/27973>

⁸ URL: <https://planeta.ru/campaigns/troica2017>, <https://planeta.ru/campaigns/troica2016>

⁹ URL: <https://planeta.ru/campaigns/likeurupinsk>

¹⁰ URL: <https://planeta.ru/campaigns/5976>

¹¹ URL: <https://planeta.ru/campaigns/turish>

¹² URL: <https://planeta.ru/campaigns/hlebovozkirovlovo>

¹³ URL: <https://planeta.ru/campaigns/2737>

¹⁴ URL: <https://planeta.ru/campaigns/7621>

В качестве примера можно привести портал, действующий в Якутске (проект «Oneclick Yakutsk»¹⁵).

Популярность и эффективность народного финансирования были замечены и одобрены на самом высшем уровне государственной власти России. О необходимости развития и применения технологий краудфандинга и краудинвестинга говорилось и Президентом РФ, и Председателем Правительства РФ. Так, народное финансирование совместно с альтернативным инвестированием стало составной частью стратегии Цифровой экономики. В течение 2016–2018 гг. при Центральном банке России функционировала рабочая группа, созданная из представителей органов государственной власти, краудфандинговых и краудинвестинговых площадок, а также экспертов в области гражданского, финансового и налогового права. Группа систематизировала опыт платформ и сформулировала ряд принципов, которые в последующем нашли свое отражение в законопроекте № 419090-7 «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ»¹⁶. Чтобы не отходить от темы настоящей статьи, мы не будем сейчас погружаться во все тонкости финансовых моделей краудфинансов и нюансы их правового регулирования.

Отметим лишь один важный момент. В настоящее время сложились две основные модели краудфинансов:

— альтернативное инвестирование (краудинвестинг);

— народное финансирование (краудфандинг).

Первая модель (краудинвестинг) нацелена на привлечение инвестиций. Денежные средства вносятся в форме займов, акций или иных инвестиционных инструментов. Соответственно, эти инструменты используются для получения прибыли. Именно для такой модели требуется специальное регулирование, чему и посвящен вышеуказанный законопроект.

Вторая модель (краудфандинг) нацелена на аккумуляцию денежных средств и привлечение внимания общества. Проекты, созданные по такой модели, не направлены на получение прибыли, процентов, инвестиционного дохода теми, кто поддержал этот проект. Отношения, возникающие между участниками таких проектов, укладываются в правовые конструкции, предусмотренные общими нормами гражданского права. В зависимости от условий конкретного проекта такими нормами выступают общие положения о договорах, нормы о договорах купли-продажи, услуг, дарении (пожертвовании), спонсорстве и так далее. Указанные положения законодательства дополняются правилами платформ. Поэтому подавляющее большинство экспертов едины в том, что специального регулирования народное финансирование не требует. Имен-

но эта модель использована в работе платформы Planeta.ru и других похожих платформ.

Важно отметить, что народное финансирование удачно дополняет, а в большинстве случаев может выступить реальной альтернативой уже известных местному самоуправлению способов финансирования: самообложению граждан и инициативному бюджетированию. Имеющийся опыт говорит о том, что в ряде случаев механизм краудфандинга позволяет решить некоторые проблемы, регулярно возникающие при использовании самообложения граждан. В частности, расширяется круг потенциальных сторонников инициативы, так как участвовать в финансировании может любой человек, проживающий в любой точке земного шара. У краудфандинга, в отличие от механизма самообложения, нет ограничений пределами территории муниципального образования или населенного пункта. Нет и требований по постоянному или преимущественному проживанию на территории самообложения. Механизм исполнения принятого решения максимально прост — в финансировании участвуют только те, кто поддерживает проект. Снимается проблема напряженности с теми, кто не поддерживает соответствующую инициативу. Сама процедура реализации более простая. Вопрос о возможном паразитировании пассивных граждан за счет более ответственных может быть решен методами убеждения и разъяснения.

Применительно к инициативному бюджетированию народное финансирование может выступать предварительной стадией, выявляющей наиболее значимые потребности местного сообщества, механизмом, объединяющим (совместно с результатом инициативного бюджетирования) денежные средства местного бюджета и граждан.

Как уже говорилось выше, **народное финансирование позволяет привлечь денежные средства и внимание общественности к конкретной проблеме, дает возможность проверить реальность такой проблемы, привлекает сторонников для решения проблемы и предоставляет возможность проконтролировать использование собранных средств.**

Каждой из задач соответствует специальный функционал, предоставляемый в соответствующем разделе платформы. Например, сбор денежных средств может осуществляться как на условиях безвозмездных пожертвований, так и за определенное вознаграждение (от получения открытки или билета до участия в съемках фильма или приглашения в туристическое путешествие). Такой функционал площадки народного финансирования делает этот инструмент привлекательным для местного бизнеса, желающего расширить свою аудиторию. Внимание общественности привлекается путем распространения информации о проекте во всех крупных социальных сетях. Имеется специальный инструмент (виджет), позволяющий разместить ссылку-баннер на проект на любом дружественном сайте и таким

¹⁵ URL: <http://www.oneclickyakutsk.ru/>

¹⁶ URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/419090-7>

образом привлечь аудиторию этого сайта к проекту. Раздел новости проекта позволяет информировать людей через профиль проекта и социальные сети о важных событиях в развитии проекта. Обсуждение проблематики проекта и контроль за исполнением могут проводиться с помощью комментариев на странице проекта. Это очень общая характеристика богатого и разнонаправленного функционала, который предоставляет платформа инициаторам проекта.

В завершение нужно сказать несколько слов об алгоритме размещения проекта на платформе и сервисе обучения по размещению и ведению проектов. Можно выделить следующие основные этапы использования платформы народного финансирования.

1 этап. Подготовка проекта, определение его основных параметров. На этом этапе автор (инициатор) регистрируется на сайте и заполняет соответствующие страницы будущего проекта. Для этой операции разработан пошаговый механизм, который позволяет планомерно заполнить все нужные элементы проекта: название, срок, сумма, описание, вознаграждения и так далее. Важно не только описать и обосновать саму идею, но и указать механизм ее реализации. Возможности платформы позволяют использовать любые дизайнерские решения, включая видео, фото, рисунки и т.п. Если в работе над проектом участвует команда авторов, то все участники могут находиться в разных точках мира и при этом работать над заполнением проекта. Подготовка проекта завершается заполнением соглашения, которое фиксирует условия работы с платформой. Подготовленный проект отправляется на модерацию.

2 этап. Размещение проекта на платформе. Все материалы, направляемые на платформу, проходят проверку на предмет соответствия законодательству, а также правилам платформы. В частности, на платформе установлен запрет на размещение проектов, преследующих политические цели, проекты исключительно религиозного содержания, проекты, содержание которых противоречит нормам морали или нравственности, этическим нормам. В случае необходимости проект может получить рекомендации или комментарии специалистов платформы. После модерации проект запускается специалистом платформы и становится доступен из любой точки мира.

3 этап. Сбор средств. На этом этапе любой пользователь может перечислить денежные средства с использованием различных инструментов оплаты, разместить информацию о проекте в основных социальных сетях, делать комментарии к проекту, задавать вопросы автору (инициатору) проекта. В свою очередь, автор проекта может размещать дополнительные вознаграждения, рассказывать о про-

екте в сети Интернет и вне сети, корректировать содержание проекта, самостоятельно просматривать статистику посещений страницы проекта и другую статистику, использовать иной функционал, помогающий успешности проекта.

К сожалению, не все проекты собирают нужную сумму. Если проект собирает менее 50% от заявленной суммы, то все средства возвращаются в распоряжение тех, кто его поддержал. Отсутствие анонимности является важным условием функционирования и значительно снижает риски пользователей.

Наиболее успешные и/или интересные проекты получают от платформы помощь в продвижении. Для признания проекта успешным необходимо привлечь более 50% заявленной суммы. Краудфандинговые платформы — коммерческие организации, поэтому за работу сервиса удерживается комиссия, размер которой зависит от успешности проекта: собрано от 50 до 100% — комиссия 15%, если более 100% — сумма 10%. Повышенная комиссия на первоначальном этапе является стимулом для сбора всей суммы. После завершения срока проекта и оформления документов (акт сдачи-приемки и сверка реквизитов) денежные средства перечисляются автору (инициатору) проекта.

4 этап. Контроль за реализацией проекта и целевым характером полученных средств. Соглашением предусмотрено обязательное размещение отчета инициатором проекта о реализации проекта. Платформа специально не отслеживает исполнение, но всегда активно реагирует на сигналы пользователей, связанные с неисполнением обязательств.

За шесть лет работы платформы накопили огромный опыт работы с проектами различной направленности. Эти знания не хранятся в сундуках, а, наоборот, открыты для всех, кто хочет научиться использовать данный инструмент. На Planeta.ru представлены *специальные обучающие материалы* по работе с платформой (*школа краудфандинга*)¹⁷, разработано практическое пособие, есть много видеоматериалов¹⁸. Особенно интересны и эффективны в обучении истории успеха других авторов¹⁹.

За шесть лет работы сервис народного финансирования получил широкое применение в работе местных сообществ. В каких еще областях будет применен данный инструмент, кто установит новые рекорды по привлечению миллионов рублей для народных инициатив — покажет будущее. На данном этапе ясно одно: проблемы муниципальных сообществ с помощью народного финансирования решать можно.

¹⁷ URL: <https://school.planeta.ru>

¹⁸ URL: <https://tv.planeta.ru/school>

¹⁹ URL: <https://planeta.ru/stories>

Некоторые акценты в институте ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления по современному законодательству

Кожевников Олег Александрович, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета, профессор кафедры публичного права Уральского государственного экономического университета
[jktu1976@yandex.ru]
620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21

Обеспечение и реализация положений Конституции РФ и иных нормативных актов, а также защита прав граждан (в том числе право на осуществление местного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями как со стороны органов государственной власти, так и со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления невозможны без установления мер ответственности указанных субъектов права, в том числе путем досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Автором на основе исследования положений действующего муниципального законодательства, отдельных решений Конституционного Суда РФ раскрываются отдельные виды ответственности с акцентом на удаление главы муниципального образования, предусмотренные Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Выносятся некоторые предложения по организации деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, способствующие минимизации оснований для применения мер ответственности к выборным должностным лицам местного самоуправления. Особый акцент делается на то обстоятельство, что порядок и основания применения ответственности, предусмотренные главой 10 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», нельзя «прямым» образом переносить на другие формы и виды ответственности, предусмотренные федеральным законодательством, в частности, на административную ответственность.

Ключевые слова: глава муниципального образования, органы местного самоуправления, Конституция, принцип законности, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, Конституционный Суд РФ, местное самоуправление, правовые позиции Конституционного Суда РФ, административная ответственность.

Some Emphases in the Institution of Liability of Local Self-Government Authorities and Officials under Modern Laws

Kozhevnikov Oleg A., Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional Law of the Ural State Law University, Professor of the Department of Public Law of the Ural State University of Economics

The provision and implementation of the provisions of the Constitution of the Russian Federation and other normative acts, as well as the protection of the rights of citizens (including the right to exercise local self-government) from possible abuse of their powers by both public authorities and local self-government bodies and elected local officials is impossible without establishing measures of responsibility of these subjects of law, including by early termination of the powers of the relevant local self-government body, an elected official of local self-government. The author on the basis of research of provisions of the current municipal legislation, separate decisions of the constitutional court of the Russian Federation reveals certain types of responsibility, with an emphasis on the removal of the head of the municipality, provided by the Federal law of 06.10.2003 No. 131-FZ "On General principles of local government in the Russian Federation". Some proposals on the organization of activities of bodies and officials of local self-government are made, which help to minimize the grounds for the application of responsibility measures to elected officials of local self-government. Special emphasis is placed on the fact that the procedure and grounds for the application of liability provided for in Chapter 10 of the Federal law of 06.10.2003 No. 131-FZ "On General principles of local self-government in the Russian Federation" can not be "directly" transferred to other forms and types of liability provided for by Federal law, in particular, administrative liability.

Keywords: head of municipal union, local governments, Constitution, principle of legality, responsibility of bodies and officials of local self-government, the Constitutional Court of the Russian Federation, local self-government, the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, administrative responsibility.

Конституция РФ нормативно устанавливает, что Российская Федерация является федеративным демократическим правовым государством. Неотъемлемым элементом демократического и правового начала также является признание и гарантирование местного самоуправления как одной из основ конституционного строя России. Указанная гарантия подкреплена установлением самостоятельности местного самоуправления, что выражается в определенной степени правовой автономии, самостоятельном выборе решения вопросов местного значения в пределах своих полномочий, а также невключении органов местного самоуправления

в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ).

Верховенство Конституции РФ, федерального законодательства на всей территории России, а также признание международных договоров и соглашений как части правовой системы РФ в совокупности, как базовая правовая основа, обеспечивают достаточно широкую самостоятельность местного самоуправления по реализации возложенных на него функций и задач, связанных прежде всего с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования.

Вместе с тем наличие конституционной основы самостоятельности местного самоуправления неразрывно предполагает и одновременно наличие такой же правовой составляющей другой категории — ответственности, поскольку указанные понятия неразрывно связаны между собой.

Порой, принимая самостоятельные, независимые решения, очень не многие понимают, что тот, кто принимает самостоятельное решение или делает самостоятельный поступок, априори несет за это ответственность, вопрос только в ее виде и форме.

О наличии прямой связи самостоятельности местного самоуправления свидетельствуют и нормативные предписания, определяющие категорию «местное самоуправление», так, в соответствии с положениями п. 1 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, *под свою ответственность* и в интересах местного населения».

В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее — Закон № 131-ФЗ) «местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою *ответственность* решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций».

Таким образом, конституционно-правовая гарантия самостоятельности местного самоуправления одновременно закрепляет и степень ответственности местного самоуправления в пределах Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативно-правовых актов.

Конкретизация нормативных положений ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц происходит в главе 10 Закона № 131-ФЗ. Так, ст. 70 Закона № 131-ФЗ закрепляет, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

Перед населением органы и выборные должностные лица местного самоуправления несут ответственность обычно в форме отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Основания наступления ответственности

перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с требованиями Закона № 131-ФЗ (ст. 71).

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством тесно связана с наличием решения соответствующего суда, подтверждающего нарушения названными субъектами положений Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования, а также констатации судом в своем решении факта ненадлежащего осуществления органами местного самоуправления и их должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий. Формами ответственности органов и должностных лиц перед государством являются роспуск представительного органа местного самоуправления, отрешение от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, удаление главы муниципального образования в отставку и др.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами регламентируется отраслевым законодательством. Наиболее часто указанная ответственность выражается в виде гражданско-правовой ответственности, финансово-правовой и др.

Таким образом, как на уровне Закона № 131-ФЗ, так и иных отраслевых правовых актов имеется четкое нормативное закрепление видов, оснований и порядка привлечения к ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц в случае совершения ими противоправных деяний.

В январе 2018 г. Конституционный Суд РФ вынес Определение № 12-О/2018 «По запросу губернатора Забайкальского края о проверке конституционности положений частей 1 и 2 статьи 74 Федерального закона „Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации“».

Указанным решением Конституционный Суд РФ в очередной раз рассмотрел вопрос об ответственности главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством и дал свое конституционно-правовое толкование положений ст. 74 Закона № 131-ФЗ. Прежде всего, необходимо отметить, что орган конституционного контроля в указанном решении повторил свою ранее изложенную позицию в Определении от 16 июля 2013 г. № 1219-О относительно института отрешения главы муниципального образования, главы местной администрации от должности. В частности, Конституционный Суд РФ напомнил правоприменителям о том, что предоставление главе субъекта РФ права отрешать от должности главу муниципального образования или главу местной администрации в зависимости от существующей

в муниципальной образовании структуры органов местного самоуправления вовсе не означает возможность игнорирования главой субъекта РФ исчерпывающих конституционно-правовые элементов данного вида ответственности должностных лиц органов местного самоуправления, в том числе относящихся к основаниям и условиям (порядку) ее наступления и, соответственно, принятия главой субъекта РФ правового акта об отрешении от должности названных лиц.

В Определении Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 12-О/2018 Конституционный Суд РФ сделал важный вывод о правовой сущности акта главы субъекта РФ об отрешении главы муниципального образования, главы местной администрации от должности. Орган конституционного контроля отметил, что при отсутствии иных, специальных оговорок в законе названный правовой акт по своей природе является ненормативным, а следовательно, его оценка в порядке судебного контроля за законностью реализуется через производство по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти (глава 22 Кодекса административного судопроизводства РФ). Данный вывод очень важен, поскольку ранее отсутствовала определенность в способе и порядке осуществления судебной защиты отстраненных глав муниципальных образований и глав администраций, что влекло произвольное судебное правоприменение и необоснованные различия в реализации последними своего права на судебную защиту.

Особую нервность в ряды «муниципального сообщества» внесло толкование Конституционным Судом РФ места и роли главы муниципального образования и главы Администрации в организации деятельности исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления. Конституционный Суд РФ особо отметил, что «глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию на принципах единоначалия, призван обеспечивать законность в деятельности местной администрации в целом и каждого ее структурного подразделения, а также надлежащее исполнение всех возложенных на местную администрацию полномочий на основе субординации. Следовательно, во взаимоотношениях с государством он, будучи высшим должностным лицом муниципального образования, несет всю полноту персональной ответственности за устранение допущенных местной администрацией и установленных судом нарушений прав и свобод человека и гражданина, а также иных охраняемых законом публичных интересов». При этом необходимо отметить, что ответственность наступает не только за действиями, влекущие определенные неблагоприятные последствия для публичных и частных интересов, но и за бездействие вышеуказанного должностного лица, порождающее те же (аналогичные) негативные последствия.

Дополнительно хотелось бы еще напомнить, что в соответствии со ст. 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» решения Конституционного Суда РФ действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами. В этой связи какие можно сделать выводы для муниципального сообщества и, в частности, для органов и должностных лиц местного самоуправления, позволяющие избежать негативных последствий в виде применения видов и форм ответственности, закрепленных в главе 10 Закона № 131-ФЗ?

Поскольку основанием для применения ответственности в большинстве случаев является издание органами местного самоуправления и уполномоченными должностными лицами муниципального нормативного правового акта, противоречащего вышестоящим по юридической силе актам, то в силу отсутствия у значительного числа должностных лиц органов местного самоуправления юридического образования особое внимание следует уделять соблюдению в муниципальном правотворческом процессе норм и правил его осуществления, поскольку даже его незначительное нарушение может привести к весьма печальным последствиям. Кроме того, с одной стороны, особое внимание следует уделять качеству формирования и оценки деятельности правовой (юридической) службы органов местного самоуправления. Зачастую именно «слабая» организация работы правовых служб, а также формальный отбор кадров для работы в данном структурном подразделении приводит к наличию оснований для применения ответственности к органам и должностным лицам местного самоуправления.

В связи с особой оценкой Конституционного Суда РФ в упомянутом ранее Определении возможности наступления ответственности не только по факту совершения действия, но и по факту бездействия, например непринятие главой муниципального образования или главой Администрации муниципального образования в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда (ч. 1 и 2 п.1 ст. 74 Закона № 131-ФЗ), важно не только надлежащим образом организовать должностным лицам исполнение решения суда, но и в случае наличия оснований использовать такой институт, как отсрочка или расписка исполнения решения суда, изменение способа и порядка исполнения решения суда, поскольку указанные инструменты, очевидно, не свидетельствуют о бездействии главы муниципального образования или главы Администрации муниципального образования, а самое важное — такие изъятия из общего порядка исполнения решения суда допустимы только по решению суда. Так, ст. 189 Кодекса административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ предусматривает право суда, рассмотревшего административное дело при поступлении лиц, участвующих в деле, судебного

пристава-исполнителя либо исходя из имущественного положения сторон или других обстоятельств отсрочить или рассрочить исполнение решения суда, изменить способ и порядок его исполнения.

Использование вышеуказанных инструментов особенно важно, когда исполнение судебного решения связано с использованием бюджетных средств, не предусмотренных в качестве таковых в бюджете муниципального образования на соответствующий финансовый период, поскольку внесение изменений и дополнений в главный финансовый документ муниципального образования — это не одномоментный акт, а растянутая во времени в соответствии с бюджетным законодательством процедура, нарушение которой может повлечь еще более тяжкие последствия.

Пункт 1 ст. 2 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» определяет муниципальную службу профессиональной деятельностью граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы. Нам представляется, что словосочетание «профессиональная деятельность» находится в прямой взаимосвязи с понятием «муниципальный служащий», закрепленным в ст. 10 того же федерального закона. Указанная статья совершенно четко и самое важное императивно закрепляет обязанность муниципального служащего исполнять свой должностной функционал только в порядке, определенном муниципальными правовыми актами и в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ. В этой связи очень важно при подготовке кандидатов на муниципальную службу, приеме на муниципальную службу, проведении аттестации муниципальных служащих, а также при повышении квалификации муниципальных служащих особое внимание обращать на формирование знаний муниципального законодательства в самом широком смысле. Автор данного исследова-

ния неоднократно наблюдал ситуацию, когда обучение муниципальных служащих по различным программам не привязывается к нормативным основам. В результате такие расхождения, которые зачастую именуются «инновационными подходами», «новыми практиками управления», в реальности являются «негативным толчком» к попыткам нарушения законодательства, могут в конечном итоге привести не к благим результатам, а к ответственности, поскольку указанные «новеллы» являются прямым нарушением нормативных положений законодательства.

Это, конечно, не все варианты и механизмы минимизации применения института ответственности в отношении органов и должностных лиц местного самоуправления, однако исполнение хотя бы перечисленных, на наш взгляд, позволит существенным образом улучшить режим законности в деятельности заявленных органов и должностных лиц.

В заключение хотелось бы обратить внимание и на тот факт, что конституционно-правовое толкование, изложенное в Определении Конституционного Суда РФ от 16 января 2018 г. № 12-О/2018, касалось только положений ч. 1 и 2 ст. 74 Закона № 131-ФЗ. Указанные выводы ни в коей мере не должны «прямым образом» переноситься на другие виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, например, на административную ответственность главы муниципального образования или главы Администрации муниципального образования как должностных лиц, поскольку указанный вид ответственности и по своему субъектному составу (понятие должностного лица указано в ст. 2.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях РФ), и по основаниям и порядку привлечения существенным образом отличается от ответственности главы муниципального образования или главы Администрации муниципального образования перед государством, предусмотренной главой 10 Закона № 131-ФЗ.



К столетию «кончины» русского земства*

Лексин Владимир Николаевич, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Института системного анализа Федерального исследовательского центра «Информатика и управление» Российской академии наук
[leksinvn@yandex.ru]
119333, г. Москва, ул. Вавилова, д. 44, корп. 2

Институт земства сформировался в России как объективная необходимость рационального решения множества национальных и местных проблем, возникших в конкретной исторической среде второй половины XIX в. и лежащих за пределами возможностей централизованно организованной бюрократии. Бесспорные успехи земского движения породили в наше время несколько устойчивых идеологем о возможности и желательности возрождения земства в современной России. Однако это тот самый случай, когда «в одну и ту же реку нельзя войти дважды». Уроки земства могут быть использованы только при кардинальных переменах в нашем местном самоуправлении.

Ключевые слова: земство, субсидиарность, финансовые ресурсы, сферы деятельности, взаимоотношения с властью.

On the 100th Anniversary of the End of the Russian District Councils (Zemstvo)

Leksin Vladimir N., Doctor of Economics, Professor, Chief Research Scientists of the Institute of Systemic Analysis of the Federal Research Center Informatics and Management of the Russian Academy of Sciences

Institution of local government (zemstvo) in Russia was formed as an objective necessity to solve efficiently a great number of national and local problems arose in a concrete historical environment in the second half of the 19-th century that went beyond the possibilities of centrally organized bureaucracy. The undeniable success of local government (zemstvo) movement gave birth nowadays to several stable ideologemes on the possibility and desirability of local government (zemstvo) revival in present Russia. However, this is the case when "it's impossible to enter the same river twice". The lessons of local government (zemstvo) institution can be used just under cardinal changes in the essence of our local government.

Keywords: local government (zemstvo), subsidiarity, financial resources, spheres of activity, relationship with the power.

В череде памятных дат 2018 г., от воинских побед до скорбных событий вековой давности, почти не прозвучала столетняя годовщина со дня кончины русского земства — выстраданного института нашей государственности. В неравном противостоянии Советам и при откровенном игнорировании директив центральной и местной советской власти земства были обречены. Точную дату гибели земства установить трудно, и хотя еще в начале 1918 г. в принятых документах III Всероссийского съезда Советов страна объявлялась Республикой Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, где Советы становились единственной формой организации власти на местах, а НКВД после этого прямо указывал: «При существовании Советов земским и городским самоуправлениям не должно быть места», — агония земства в ряде губерний и уездов России длилась еще несколько месяцев. Земцы в массе своей — подвижники, а сделанное ими иначе как подвигом не назовешь, замечательно, что все это было в нашей истории, и печально, что это не воспроизводимо.

Рождение земской идеи, начало ее реализации, география распространения, организационная структура, трудности создания ресурсной базы, достижения и поражения, взаимоотношения с властями и, наконец, сумятица мнений, сопровождавших все эти этапы недолгого жизненного пути русского земства, замечательно зафиксированы в фундаментальных трудах и научных статьях, в периодике и беллетри-

стике, в массе официальных документов. У каждого из нас, хотя в какой-то степени связанного с проблематикой государственного устройства России и местного самоуправления, собрался немалый массив соответствующих «источников», что способно превратить даже короткий текст в превосходящий его по объему компендиум ссылок¹. Особенно много свидетельств о

¹ Постараюсь избежать этого и лишь укажу, что излагаемые в статье соображения о сути и проблематичности использования «уроков земства» основывались на интерпретированных мнениях, изложенных в наиболее знакомых всем трудах. Назову малую их часть без указания издательств: Абрамов В.Ф. Земская статистика: организация и практика // Вопросы статистики. 1996. № 3–4; Его же. Земский бюджет // Банковские услуги. 1996. № 3–4; Его же. Российское земство: экономика, финансы и культура. М., 1996; Архипова А.Н. Значение земской школы в развитии начального образования в России. М., 2000; Веселовский Б.Б. История земства за 40 лет. СПб., 1909. Т. 1–4; Волкова Т.И. Земство и земские учреждения в России в начале XX века (на материалах губерний Центральной России). Ярославль, 2007; Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. М., 1990; Его же. Истоки и уроки. Земства и советы // Актуальная политика. 1993. № 2; Горнов В.А. Историография истории земства. М., 1997; Еропкин А. К 50-летию земских финансов // Земское дело. 1914. № 7; Жукова А.А. Земское самоуправление и бюрократия в России: конфликты и сотрудничество: 1864–1917 гг. М., 1998; История местного самоуправления в России (XII — начало XX в.). М., 1999; Кузьмин В.Ю. Земская медицина в России (1864–1914) // Вестник МГУ. Сер. 8: История. 2005. № 2; Лаптева А.Е. Земские учреждения в России. М., 1993; Морозова Е.Н. У истоков земской реформы. Саратов, 2000; Петровичева Е.М. Земства Центральной России в период

* По материалам исследований, выполняемых по проекту «Пореформенная реструктуризация пространства и современное государство как субъект пространственных трансформаций» программы фундаментальных исследований Президиума РАН № 53 «Пространственная реструктуризация России с учетом геополитических, социально-экономических и геоэкологических вызовов» (2018–2020 гг.).

частных, но столь значимых для исследователя фактах о жизни конкретных земских учреждений и самих «земцев». Поэтому писать о земстве как о целостном явлении общественной жизни невероятно трудно, и в попытках такого обобщения легко впасть в грех как субъективной апологетики, так и снисходительных оценок. Не исключено, что это можно обнаружить и в предлагаемом читателю тексте.

Земство — один из немногих примеров соединения интересов центральной власти и реальных потребностей общества, энтузиазма частных лиц и их профессионализма, умеренного консерватизма и радикального либерализма. Сама идея земства как минимум на полвека старше даты ее официального признания, но восходит она не столько к историческим событиям с определением «земский» (например, к «земским соборам» или к дореформенным «земским повинностям»), сколько к «Плану государственного преобразования» М.М. Сперанского, гениальному изложению демократического (выборного) устройства власти и того, что через много лет стали называть субсидиарностью. Слабое эхо этого труда отозвалось в «Уставной грамоте Российской империи» (подготовленной в 1820 г. по монаршему указанию проекте конституции) и во многих трудах правоведов и историков в 50–60-х гг. XIX в., однако рождение земства как реальности стало результатом не столько политической мысли, сколько политической ситуации, в том числе последствий Крымской войны и завершения периода помещичьей власти над основной массой крестьянской России. Опубликованное 1 января 1864 г. высочайше утвержденное «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», разумеется, не реализовывало все идеи М.М. Сперанского (например, не были предусмотрены общегосударственное представительство и волостные земства, был сильно купирован принцип имущественного ценза и т.д.), что не помешало первоначальному общественному резонансу учреждения земств, он был огромен и позитивен, и в этом принципиальное отличие от вялого восприятия первой муниципальной реформы в России 90-х гг. прошлого века. И в этом нет ничего удивительного, пореформенная Россия, если не принимать во внимание многовековой опыт общинного самоуправления, создала небывалое ранее земское строитель-

ство с «чистого листа», а постперестроечная Россия неуклюже рассталась с устойчиво функционирующей системой местной власти. Мы помним со школьной скамьи, что земства были уездными и губернскими, их органы — земскими собраниями и управами, функции — обязательными (до реформы осуществлявшиеся за счет губернских сборов содержание отдельных чинов местного гражданского управления, мест заключения, присутствий по крестьянским делам, денежные выплаты мировым и уездным посредникам и пр.) и необязательными (экономическая поддержка крестьянских обществ, «продовольственное дело», содержание медицинской части в уезде и губернии, забота о народном образовании, поддержание материальной части сельских школ и распространение грамотности, благоустройство населенных пунктов и пр.) и что в компетенцию земских органов вошли вопросы, «относящиеся к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и уезда». Все это было в середине XIX в. или в ужасающем состоянии или вообще отсутствовало, требовало больших средств и сделало необходимым формирование особой управленческой структуры, способной распорядиться этими средствами лучше, чем это могла бы сделать центральная власть, т.е. на деле реализовать принцип субсидиарности.

Сравнение работы земств и нашего местного самоуправления часто ведется с позиций явного превосходства первого над вторым без учета их генезиса и степени фактического огосударствления. При этом одним из вопросов современного местного самоуправления является катастрофическая несоответственность его собственных доходных источников и полномочий, переданных ему сверху для исполнения. Поэтому далее я кратко охарактеризую лишь некоторые стороны работы земств, связанные с формированием и расходованием их собственных средств.

До появления земств так называемые земские повинности находились в ведении губернских властей, а соответствующие уставы делили необходимые для этого сборы на государственные, губернские и частные, причем основным источником доходов была подушная подать с крестьянского и мещанского сословий и сборы с купеческих капиталов. В губерниях, где стало функционировать земство, оно получило право наложения на все население земских сборов — налогов исключительно местных, государственные же налоги по-прежнему оставались в ведении казначейств. Таким образом, деятельность земств стала по существу самофинансируемой, основанной на так называемых земских сметах и раскладках, объем которых первоначально ограничивался лишь реальной доходностью облагаемых имуществ.

Земские доходы делились на составляющие основную их часть окладные и неокладные. Окладные доходы формировались в первую очередь из сборов с недвижимого имущества (в городах) с земель и лесов (в уездах), с жилых домов (повсеместно), с производственных и торговых помещений и сооружений. Меньшую часть окладных доходов составляли сборы с промысловых и торговых свидетельств и билетов,

думской монархии (1906 — первая половина 1914 гг.). М., 2001; Её же. Земства Центральной России в период Первой мировой войны. М., 2001; Пирумова Н.М. Земская интеллигенция и её роль в общественной борьбе. М., 1986; Её же. Земское либеральное движение: социальные корни и эволюция до начала XX в. М., 1977; Российское земство и современное самоуправление: обсуждение за «круглым столом» в Институте экономики РАН // Вестник Российской академии наук. Т. 65. 1995. № 2; Чичерин Б.Н. Воспоминания (Земство и Московская Дума). М., 1934.

Исключительно интересным подтверждением непрекращающегося интереса к земской проблематике стал изданный Московским университетом огромный том, см.: Земские учреждения и местное самоуправление: история и современность (к 150-летию учреждения земств в России): материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 21–22.04.2014) : сб. науч. ст. М. : МГУ им. М.В. Ломоносова, 2015.

с патентов на заводы, производящие подакцизную продукцию, на питейные заведения и сельские трактеры. Неокладные доходы включали много источников, в том числе сборы с имущества и процентов на капитал самого земства, пошлины за пользование земским имуществом (например, созданными им дорогами) и плата за земские медицинские и образовательные услуги, доходы земской промышленности, частные пожертвования, штрафы за неуплату земских сборов и ряд других, в том числе небольшие целевые государственные пособия (на организацию оценочной деятельности). Так создавалась доходная база земств и основанное на этом важнейшее содержательное отличие от нашего местного самоуправления: соответствие собственных доходов собственным же расходам по принципу «делается то, на что есть средства».

Земства начинали финансовый год с составления так называемой доходной сметы, в которую включалась прежде всего реальная наличность (остаток неиспользованных средств), ожидаемые поступления от погашения недоимок и доходы от самой земской деятельности. Эти средства сопоставлялись с суммами так называемой расходной сметы, и разница составляла объем той «раскладки», которую нужно было разложить между плательщиками земских сборов (в основном в форме налогов на их собственность). «Раскладка» в среднем составляла две трети необходимых доходов, и ее проект рассматривался земскими собраниями с широчайшим оповещением об этом всех слоев населения (чаще всего через публикации в уездных и губернских газетах). Роль государственных органов была по сравнению с нашим временем ничтожна: губернаторы контролировали лишь правильность, достаточность и законность расходов, а сами земские средства собирались и расходовались с использованием аппарата губернских и уездных казначейств по указаниям земских управ. Соответствующие рассмотренные и утвержденные «раскладки» разносились по плательщикам земских сборов в форме так называемых окладных листов.

Разрешение взимания земских налогов с движимого и недвижимого имущества потребовало того, чего в России того времени не было, — корректной оценки не только самого факта наличия такого имущества, но и его ценности и доходности. Такие оценки были особенно трудны в России не только из-за ментальных особенностей собственников: в стране было (да и остается до сих пор) невероятное разнообразие видов и типов хозяйств, используемых средств производства и конкретных условий (в том числе природно-климатических) экономической деятельности. Особенно сложной была оценка доходности сельской земли. По этому поводу существовала огромная разногласия мнений: какие-то оценки делались в связи с началом выкупов надельной крестьянской земли, существовали относительно устойчивые (и сильно различавшиеся в разных губерниях и уездах) цены на основные виды сельскохозяйственной продукции, сформировались оценки кредитно-банковских операций (например, при оформлении залогов) и т.д.

Но все это не могло стать основой справедливых земских сборов и исключало возможность простейших критериев оценки типа десятинной или подушной. Земства нашли выход из этого положения, и так родилась знаменитая земская статистика, впервые в истории России описавшая все виды имущества (в том числе всех категорий земель) и охарактеризовавшая его реальную доходность по месту ее образования. Появилась и невиданная ранее профессия статистиков-оценщиков. Вслед за методами оценки сельскохозяйственной земли были разработаны безупречные методы оценки лесных угодий с учетом близости к железным дорогам, масштабам вырубок и даже пастбы скота и сенокосения в лесных массивах. И только эта государственная, по сути дела, работа земских статистиков позволила принять закон от 8 июня 1893 г. «О производстве оценочных работ».

Основанные на документированной и объективной оценке объектов налогообложения земские доходы росли, и, например, с 1900 по 1912 г. денежные сборы только с земельных угодий выросли более чем в 2 раза при таком же росте поступлений от промышленников и предпринимателей и земского налогообложения городских имуществ и жилых домов в уездах. В связи с развитием городской и сельской России росла и доходность ее хозяйств, а следовательно, могли повышаться и ставки земского налогообложения. Свидетельством этого стал Закон «О предельности земского обложения» от 12 июня 1900 г., который запрещал повышать земские сборы с уже оцененного имущества более чем на 3% (если сборы с недвижимости в течение нескольких лет были менее этой величины, то разрешалось увеличение доходов до 10%). Впрочем, во многих случаях доходные сметы в связи с увеличением затрат на земское здравоохранение и образование росли быстрее. Государство тоже понемногу участвовало в земских расходах, точнее, в обеспечении государственно ориентированной деятельности земств; например, с 1895 г. начали выделяться государственные средства на строительство и содержание шоссейных дорог, с 1899 г. — на организацию оценочных работ, с 1908 г. (в связи с введением всеобщего начального образования) — на поддержку школ. С 1895 г. земства были освобождены от затрат на содержание (пособия) мировых судебных по крестьянским делам учреждений и на содержание мировой юстиции как таковой.

В целом расходы земств были огромны и разнообразны. Так, по «медицинской части» типовая структура расходов включала затраты на содержание губернской и уездных больниц, врачебных участков, амбулаторных пунктов, приемных покоев, фельдшерских и акушерских школ с выплатой жалования и награды всему медицинскому персоналу, а также расходы на улучшение санитарных условий в городах и сельских поселениях, на профилактику эпидемий, на приобретение лекарственных средств и медицинского оборудования. Типовые расходы на образование включали затраты на постройку и содержание (в том числе ремонт) начальных школ и учительских семинарий и на организацию всего учебного процесса

(включая оплату учебных материалов) с выплатой жалования и наград всему учительскому персоналу. Немалые расходы направлялись на дошкольное образование и общее просвещение народа. Выплачивались также стипендии земским учащимся в средних учебных заведениях и даже пособия министерским, церковно-приходским школам и «просветительским обществам». Социальная деятельность — важнейшая, но далеко не единственная составляющая деятельности земств, но все они оплачивались собственными средствами и потому, что в расходные сметы включалось только то, на что у самих земств были средства, и никакие обязательные и дополнительные полномочия ни государство, ни губернские и уездные власти на земства не возлагали.

За пределами текста этой статьи осталось описание ряда характернейших черт земства, в том числе способов формирования единой системы социальной инфраструктуры, реальное участие земств в политической жизни страны, возможности создания земствами эффективных собственных производств, реальная поддержка кооперативного движения и даже невхождение земцев в структуру российского чиновничества². Не вошли в него и материалы о таких причинах упадка земской системы в конце Первой мировой войны и в период деятельности Временного правительства, как катастрофическое сокращение земских сборов и связанная с этим нехватка средств

на содержание всех земских учреждений и нараставшие конфликты крестьянства и рабочих масс с земствами как с наследием царской России. Все это описано в обширной литературе. Но мне хотелось бы подчеркнуть главное — самостоятельному и действительно независимому от государства земскому самоуправлению не осталось места в тотально централизованном устройстве власти. Уже поэтому ни местные Советы недавнего по историческим меркам прошлого, ни современное нам российское местное самоуправление — не земство ни по каким признакам. И все же завершить этот краткий некролог по скончавшемуся 100 лет земству я хотел бы единственной в этой статье цитатой из раздела «Земское самоуправление» в переизданном в 2016 г. «Наукой» (серия «Русская библиотека») великолепном труде Г.А. Джанишева «Эпоха великих реформ» (с 1897 по 1912 г. переиздавался 10 раз): «Если... несмотря на все тяжелые условия существования, земские учреждения внесли экономию во многих расходах сравнительно с казенным хозяйством, если из ничего создали народную школу, народную медицину, земское страхование и пр., создали составляющую гордость русской науки пред Европой особую земскую статистику, если, помимо всего этого, земские учреждения послужили школой политического воспитания для общества и народа, то это доказывает, как живительна и плодотворна идея самоуправления даже в самом неудовлетворительном выражении и приложении ее. Несмотря на все бесчисленные и бесконечные реакционные зигзаги русского прогресса, не мертвящей бюрократической рутине преодолеть эту великую зиждательную и животворящую общественную силу!».

² По Конституции РФ «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», но их работники входят в единую группу «государственные и муниципальные служащие».

Литература

1. Абрамов В.Ф. Земская статистика: организация и практика / В.Ф. Абрамов // Вопросы статистики. 1996. № 3–4. С. 83–87.
2. Архипова А.Н. Значение земской школы в развитии начального образования в России: на материале Московской губернии середины XIX — начала XX вв. : дис. ... канд. пед. наук / А.Н. Архипова. М., 2000. 131 с.
3. Веселовский Б.Б. История земства за сорок лет / Б.Б. Веселовский. СПб. : Изд-во О.Н. Поповой, 1909–1911. Т. 1–4.
4. Волкова Т.И. Земство и земские учреждения в России в начале XX века (на материалах губерний Центральной России) / Т.И. Волкова. Ярославль : Ярославский гос. ун-т им. П. Г. Демидова, 2007. 111 с.
5. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России / Г.А. Герасименко. М. : Наука, 1990. 262 с.
6. Горнов В.А. Историография истории земства / В.А. Горнов. М. : Горизонт, 1997. 122 с.
7. Еремян В.В. История местного самоуправления в России (XII — начало XX в.) : учеб. пособие / В.В. Еремян, М.В. Федоров. М. : Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 1999. 294 с.
8. Еропкин А. К 50-летию земских финансов / А. Еропкин // Земское дело. 1914. № 7. С. 125–131.
9. Жукова Л.А. Земское самоуправление и бюрократия в России: конфликты и сотрудничество: 1864–1917 гг. / Л.А. Жукова. М. : Хронограф, 1998. 179 с.
10. Лаптева Л.Е. Земские учреждения в России / Л.Е. Лаптева. М. : ИГПАН, 1993. 132 с.
11. Морозова Е.Н. У истоков земской реформы / Е.Н. Морозова. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 2000. 214 с.
12. Петровичева Е.М. Земства Центральной России в период думской монархии (1906 — первая половина 1914 гг.) / Е.М. Петровичева. М., 2001. 200 с.
13. Пирумова Н.М. Земская интеллигенция и ее роль в общественной борьбе до начала XX в. / Н.М. Пирумова ; отв. ред. В.Я. Лаврычев. М. : Наука, 1986. 268 с.
14. Пирумова Н.М. Земское либеральное движение: социальные корни и эволюция до начала XX в. / Н.М. Пирумова. М. : Наука, 1977. 288 с.
15. Чичерин Б.Н. Воспоминания Бориса Николаевича Чичерина. [4]: Земство и Московская Дума / Б.Н. Чичерин ; с предисл. В.И. Невского ; вступ. ст. и примеч. С.В. Бахрушина. М. : М. и С. Сабашниковы, 1934. 371 с.